

Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu
Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma

EUROOPAN UNIONI JA LEGITIMITEETTI

ANALYYSI EUROOPAN KOMISSION VIESTINTÄÄN
LIITTYVISTÄ ASIAKIRJOISTA VUOSINA 2001–2009

Petra Kortelainen
Pro gradu -tutkielma
Ohjaaja: Tapio Raunio
Toukokuu 2018

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma

KORTELAINEN, PETRA: Euroopan unionin ja legitimizeetti – Analyysi Euroopan komission viestintään liittyvistä asiakirjoista vuosina 2001–2009

Pro gradu -tutkielma, 108 s.

Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma / Valtio-opin opintosuunta

Toukokuu 2018

Euroopan unionin integraatio ajautui vakavaan kriisiin 2000-luvun alussa. Erityisesti EU:n perustuslaillisen sopimuksen ratifiointista järjestetyt kansanäänestykset ja niiden kielteiset tulokset aiheuttivat epävarmuutta. EU:ta ja sen toimielimiä kyseenalaistettiin voimakkaasti ja näkyvästi julkisessa keskustelussa. Ryhdyttiin miettimään kuinka tilanne ratkaistaisiin ja ennen kaikkea kuinka vastaavat hankaluudet vältettäisiin jatkossa. Euroopan komissio ryhtyi jäsenvaltioiden valtuuttamana uudistamaan EU:n viestintäpolitiikkaa.

Tutkielmassani tarkastelen Euroopan komission viestintään liittyviä asiakirjoja, jotka julkaistiin vuosien 2001–2009 välillä. Tutkin miksi EU:ssa tehostettiin viestintää ja millaisin diskursiivisin keinoin sitä legitimoidaan. Katson myös millaisena kansalaisuus näyttäytyy diskursseissa. Lisäksi tutkin millaisia seurauksia diskursseilla on demokratia-käsityksen kannalta.

Analysoin aineistoani diskurssianalyysin ja retorisen analyysin avulla. Niiden avulla pääsen käsiksi tekstien eri tasoihin, niin laajempaan yhteiskunnalliseen kontekstiin kuin yksittäisiin sanavalintoihin ja ilmaisuihin sekä niiden välisiin suhteisiin ja merkityksiin. Ajatukset diskurssianalyysin ja retorisen analyysin todellisuutta rakentavasta luonteesta ja monipuolisuus sopivat tutkimusaiheeseen.

Teoriaan kuuluu useita eri elementtejä. Avainkäsitteitä ovat legitimizeetti, deliberatiivinen demokratia, viestintä, julkinen tila, kuviteltu yhteisö, eurooppalainen identiteetti, poliittinen kieli ja kulttuuri. Peilaan Euroopan unionin toimia kansallisvaltion vastaaviin toimiin.

Tunnistin aineistostani kaksi diskurssia. Demokratiadiskurssissa näkyy deliberatiivinen käänne. Komissio näyttäytyy siinä aktiivisena toimijana, joka korjaa menneitä virheitään. EU:sta etääntyneet ja harhaanjohdetut kansalaiset on saatava oikean tiedon äärelle ja keskustelemaan. Kansalainen laitetaan keskiöön, mutta toisaalta tämä pysyy yhä toiminnan kohteena. Legitimaatiota haetaan EU:n osallistavasta suhteesta kansalaisiin. Vuoropuheludiskurssi tekee näkyväksi kansalaisten ja toimielinten välisen jatkuvan vuoropuhelun puuttumisen, mutta myös sen tärkeyden. Toimielinten ja jäsenvaltioiden välistä suhdetta uudistetaan kumppanuuteen perustuvaksi ja vaaditaan syyttelyn lopettamista. Komissio ottaa aktiivisen roolin. Painopiste siirtyy yksisuuntaisesta tiedotus-puheesta kaksisuuntaiseen viestintään. Tilaa näyttää olevan varsin vähän kriittisille äänille.

Komission demokratia-käsityksessä tapahtui deliberatiivinen käänne, joka loi tilaa kansalaisten osallisuudelle ja vuoropuhelulle. Ne voivat myötävaikuttaa mahdollisesti syntyvien julkisten tilojen kautta poliittisen kulttuurin syntyyn, jossa EU:hun identifioituminen jollain tasolla on mahdollista. Legitimaation kannalta riski on se, että vaikutusmahdollisuudet päätöksentekoon voivat jäädä pinnallisiksi. Lisäksi EU:n kohtaamat kriisit saattavat muuttaa eri legitimaatiokeinojen painoarvoa.

SISÄLLYS

1. JOHDANTO	1
2. TEOREETTISET LÄHTÖKOHDAT	4
2.1. LEGITIMITEETTI JA DELIBERATIIVINEN DEMOKRATIA EU:SSA.....	4
2.1.1. Legitimiteetti	4
2.1.2. Toimintastrategiat legitimizeettivajeen korjaamiseksi	7
2.1.3. Deliberatiivinen demokratia legitimizeetin perustana	10
2.2. VIESTINNÄN ROOLI YHTEISÖJEN RAKENTAJANA	13
2.2.1. Viestintä, joukkoviestintä ja niiden yhteiskunnalliset funktiot.....	13
2.2.2. Viestintä ja kansallisvaltiot	15
2.2.3. Viestintä ja EU	17
2.2.4. Joukkoviestinnän haasteet ja mahdollisuudet EU-tasolla	18
2.3. JULKINEN TILA JA SEN KEHITTÄMISEN EHDOT EU:SSA	20
2.3.1. Julkinen tila	20
2.3.2. Julkinen tila ja EU	24
2.3.3. Eurooppalainen poliittinen kieli ja kulttuuri	28
2.3.4. Julkisen sektorin tuki julkista tilaa luoville ja ylläpitäville rakenteille.....	30
2.4. EUROOPPALAINEN IDENTITEETTI JA KULTTUURI.....	32
2.4.1. Identiteetin luomisen tarve	32
2.4.2. Eurooppalainen identiteetti	34
2.4.3. Kansalaisidentiteetti ja kulttuurinen identiteetti	35
2.4.4. Eurooppalainen kulttuuri identiteetin muokkaajana	37
3. TUTKIMUSMENETELMÄT JA AINEISTO	40
3.1. DISKURSSIANALYYSI.....	40

3.2. RETORINEN ANALYYSI	43
3.3. TUTKIMUSAINEISTO, SEN LAATIJA JA KONTEKSTUALISOINTI	49
4. ANALYYSI.....	55
4.1. DISKURSSIEN TUNNISTAMINEN.....	55
4.2. EUROOPAN INTEGRAATION LEGITIMAATION DISKURSSIT.....	57
4.2.1. Demokratiadiskurssi – kriisin kautta uudistumaan	57
4.2.2. Vuoropuheludiskurssi – yksinpuhelusta dialogiin	74
5. LOPUKSI.....	96
LÄHTEET	102

1. JOHDANTO

Euroopan unioni on perustamisestaan lähtien herättänyt voimakkaita tunteita, mutta 2000-luvun alkupuolella välinpitämättömyys ja kielteinen suhtautuminen unionin kohtaan alkoivat saada aiempaa voimakkaampia ja näkyvämpiä muotoja. Sellaiset muutokset kuin Euroopan unionin suuri itälaajentuminen, Euroopan parlamentin vaalit, perustuslailliseen sopimukseen liittyvä valmisteluprosessi ja sen ratifiointi vaikuttivat siihen, että unioni oli paljon näkyvillä eikä yksinomaan myönteisessä valossa. Vakaus, vauraus ja taloudellisen integraation edistämisen olivat riittäneet aiemmin eurooppalaisen integraatioprosessin legitimoimiseksi, mutta nyt tilanne ei yhtäkkiä näyttänyt yhtä yksinkertaiselta. Oli ryhdyttävä miettimään aivan uudella tavalla kuinka integraation eteneminen turvattaisiin.

Akateemisessa maailmassa on varsin yleisesti hyväksytty käsitys siitä, että Euroopan integraation eteneminen edellyttää Euroopan unionilta siirtymistä jo olemassa olevasta eurooppalaisesta Ferninand Tönniesin määrittelemästä Gesellschaftista kohti Gemeinschaftia – sopimusperustaisesta ja etäisemmäksi koetusta yhteiskunnasta kohti arvoperustaista ja ihmistä lähempänä olevaa yhteisöä. Tätä pidetään jopa integraation etenemisen edellytyksenä. (van Ham 2000, 3-4.) Yhteisöllisyys ja jonkinlainen yhteenkuuluvuuden tunne on edellytys myös eurooppalaiselle identiteetille, millaiseksi se sitten muotoutuukaan. Asioiden kokeminen yhteiseksi, oltiinpa sitten niiden puolesta tai niitä vastaan, liittyy olennaisesti julkisen tilan käsitteeseen ja sen rooliin Euroopan unionia sitovana tekijänä. Mikäli julkisessa tilassa ei käydä lainkaan keskustelua EU:hun liittyvistä asioista, on vaikea nähdä kuinka legitimizeetti sen toimille voisi ylipäättään rakentua. Näin päädytään demokratian perusteiden juurille. Minua kiinnostaa miksi ja miten EU toimii päästäkseen tähän päämäärään. Millaisena EU näkee demokratian ja kuinka se asemoi itsensä suhteessa kansalaisiin?

Jos ovat kansalaisten vaatimukset EU:n suhteen muuttuneet 2000-luvulla, niin ovat muuttuneet EU:n odotukset kansalaisiltaankin. Kun EU:lle aiemmin riitti kansalaisten passiivinen hyväksyntä integraatiolle niin nykyisin EU ja, tai, kansalaiset haluavat mitä ilmeisimmin aktiivista ja vuorovaikutteista otetta poliittiseen keskusteluun. Oletukseni oli, että EU ryhtyi sopeuttamaan toimiaan uuteen tilanteeseen ja vaatimuksiin. Tutkielmassani tutkin miten tämä olettamani paradigmanmuutos näkyy Euroopan komission viestintään liittyvissä avainteksteissä vuosina 2001–2009 ja millaista todellisuutta ne rakentavat.

Euroopan komissio loi vuonna 2005 K-suunnitelman Eurooppa-neuvoston pyynnöstä täydentämään EU:n viestintäpolitiikkaa ja vastaamaan kiireellisesti Euroopan perustuslaillisen sopimuksen ratifiointiin liittyviin haasteisiin. K-suunnitelman lisäksi tarkastelen joukkoa muita Euroopan komission keskeisiä viestintään liittyviä asiakirjoja, joita komissio tuotti tarkastelukauteksi. Julkisuudessa kansalaisten kielteistä suhtautumista EU:hun puitiin etenkin EU:n perustuslaillista sopimusta koskevien kansanäänestysten alla ja niiden jälkeen vuonna 2005. Tuolloin myös Euroopan komissio selvästi havahtui tilanteeseen. Euroopan komission silloinen viestintäkomissaari Margot Wallström julisti uuden avoimen aikakauden alkaneen Euroopan unionissa. Oli tullut ”aika ottaa eurooppalaiset mukaan eurooppalaiseen keskusteluun”. Viestintäprojekti ei ole jäänyt vain julistusten tasolle vaan viestintätavoitteiden edistämiseksi käytännössä ryhdyttiin myöntämään määrärahoja, mikä ei toki ollut ennenkuulumatonta EU:ssa viestinnän alalla. (HS 2005, 13. AL 2005, 8.)

2000-luvulla Euroopan unionissa tuli entistä voimakkaammin esille EU:n viestinnän tarve, kansalaissuhteen määrittelemine ja viestintää tukevien toimien kehittäminen. Jätän EU:n spesifien viestinnän ja osallisuuden edistämisen työkalujen tutkimisen omaan tutkielmassani sikseen ja keskityn Euroopan komission asiakirjoja analysoidessani komission tapaan selittää sen omaa sekä viestinnän roolia ja funktioita, välttämättömyyttä ja välineellisyttä Euroopan unionin kontekstissa. Minua kiinnostavat ennen kaikkea selitykset ja syyt havahtumisen takana. Kiinnostavaa on myös se miten ne ovat verrattavissa kansallisvaltioiden viestinnällisiin toimenpiteisiin ja logiikkaan. Analysoin asiakirjoja diskurssianalyysin ja retoriikan tutkimuksen menetelmien avulla.

Teoreettinen viitekehýkseni on useista palasista koostuva luova rakennelma, jonka punainen lanka on legitimizeetti demokraattisessa järjestelmässä. Tutkielmani lähtökohtana on oletus siitä, että Euroopan unionissa tapahtui 2000-luvulla käänne edustuksellisesta ja hallitustenvälisestä demokratiasta deliberatiivista demokratiaa korostavaan suuntaan. Mielestäni tämä oli väistämätöntä, kun huomattiin että edustuksellinen demokratia yksinään ei enää tarjonnut tarpeeksi vakaata poliittista taustatukea EU:lle ja integraatiokehitykselle. Teoreettisen viitekehýkseni toinen tärkeä osa koostuu siitä yleisestä problematiikasta, joka liittyy viestinnän ja demokratian väliseen suhteeseen. Kansallisvaltioiden ja viestinnän roolia ovat tutkineet etenkin Benedict Andersson ja Jürgen Habermas, edellinen kuviteltujen yhteisöjen ja jälkimmäisen julkisen tilan näkökulmasta. Muun tutkimuskirjallisuuden avulla yhdistän nämä teoreettiset taustat eurooppalaiseen yhteyteen. EU:n ja viestinnän suhteeseen viitattiin pitkään kintaalla sillä aikaa kun keskityttiin kiistelemään kollektiivisen eurooppalaisen identiteetin olemas-

saolosta. Identiteetti-keskustelulla on toki silläkin roolinsa tässä keskustelussa. Siksi tarkastelen lyhyesti myös identiteettien roolia identifikaatio- ja legitimaatioprosesseissa.

Aineistoni pohjalta etsin vastauksia seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- Päättökysymys: Miksi EU:ssa on tehostettu viestintää ja millaisin diskursiivisin keinoin sitä legitimoidaan?
- Millaisia diskursseja Euroopan komission viestintään liittyvissä asiakirjoissa esiintyy?
- Miten diskurssit rakentuvat komission asiakirjoissa ja millaisia painoarvoja ne saavat?
- Millaisena EU-kansalaisuus ja sen suhde EU-instituutioihin näyttäytyy diskursseissa?
- Mitä seurauksia diskursseilla on demokratia-käsityksen kannalta?

2. TEOREETTISET LÄHTÖKOHDAT

2.1. Legitimiteetti ja deliberatiivinen demokratia EU:ssa

2.1.1. Legitimiteetti

Tarve suoraan kansalaisilta peräisin olevalle legitimiteetille nousi Euroopan unionin jäsenvaltioiden hallitusten agendalle vuonna 1991. Silloin sovittiin Maastrichtin sopimuksesta, mutta sen ratifiointi tuottikin yllättäen jäsenvaltioissa ongelmia. Tuohon asti jäsenvaltiot olivat toimineet niin sanotun sallivan konsensuksen (permissive consensus) pohjalta. Oli siis oletettu, että kansalaiset olivat tyytyväisiä kehitykseen, koska integraatiota voimakkaasti vastustavia soraääniä ei kuulunut. Aiemmin oli uskottu, että sikäli kun eurooppalaiselle identiteetille – legitimiteetin perusrakennusaineelle – oli tarvetta niin se kehittyisi neofunktionalistisen ajattelun mukaisesti. Ainakin 1980-luvulle asti oli toivottu, että legitimiteetti ja eurooppalainen identiteetti olisivat siis kehittyneet ajan myötä itsekseen integraation edetessä. Tänä päivänä ei ole kuitenkaan selvyyttä siitä onko neofunktionalistinen strategia muuttanut identiteettejä. (Hermann & Brewer 2004, 1-2.) Identiteettien merkitys legitimiteetin konstruoinnissa kuitenkin tunnustetaan. Viimeistään siis 1990-luvun alussa oli selvää, että funktionalistinen integraatioteoria ja spillover-ilmiö eivät olleet käytännössä toteutuneet. Kansalaisten poliittinen sitoutuminen integraatioon ei enää tahtonut pysyä mukana siinä optimistisessä käsityksessä, jonka mukaan poliittinen tuki kyllä aikanaan seuraisi itsestään taloudellisen integraation perässä. Euroopan integraatioprosessi ajautui hiljalleen kohti legitimiteetikriisiä. (Statham 2007, 110.)

Michael Bruter on tarkastellut sitä historiallista prosessia, jonka myötä Euroopan unionin instituutiot kiinnostuivat identiteetin roolista - tuosta legitimiteetin rakentamisen rakennusaineesta - integraatioprosessin tukena. Menemättä syvemmälle tuohon prosessiin, Bruterin mielestä on selvää, että instituutiot ovat olleet erityisen kiinnostuneita kansalaisten identifioitumisesta EU:hun 1980-luvun puolivälistä lähtien, jolloin EU:n kulttuuri- ja koulutussektoreita ryhdyttiin kehittämään. Ne luotiin vastapainoksi ajan liberalistisia talousarvoja korostavalle hengelle. Tavoitteena oli kehittää kollektiivista eurooppalaista identiteettiä ja kansalaisuutta, nähdä kansalaiset muussakin roolissa kuin vain kuluttajina. Päättäjät tulkitsivat tilannetta tuolloin niin, että puhtaan utilitaristinen käsitys integraation hyödyistä oli johtamassa EU:ta integraation legitimiteetin kannalta umpikujaan. (Bruter 2005, 58–74.)

Oman tutkielmani kannalta on syytä pitäytyä lähihistorian tapahtumissa. Maastrichtin sopimuksen kohdalla 1990-luvun alussa oli kyse niin suurista muutoksista, neljän vapauden oikeusperustasta, että integraation syvenemisestä ryhdyttiin keskustelemaan Euroopassa laajalti. Kielteiset ja täpärät kansanäänestykset alkoivat Maastrichtin sopimuksesta Tanskassa (1992) ja jatkuivat 2000-luvulla Irlannissa äänestyksillä Nizzan sopimuksesta ja Lissabonin sopimuksesta (2001 ja 2008), Ruotsin euroalueeseen liittymistä koskevalla äänestyksellä (2003), äänestyksillä perustuslaillisesta sopimuksesta Ranskassa ja Alankomaissa (2005) sekä Isossa-Britanniassa (2008). Keskustelu alkoi Maastrichtin sopimuksesta, mutta laajentui vuosien varrella synnyttäen laajaa keskustelua Euroopan yhteisön ja sittemmin Euroopan unionin todellisista tavoitteista. Euroopan integraatioprosessi politisoitiin Maastrichtin sopimukseen liittyvien keskustelujen avulla. Hallituksille kävi selväksi, että tulevaisuudessa pitäisi kiinnittää tarkempaa huomiota julkiseen mielipiteeseen ja oppositio-eliittien vaikutusvaltaan. Integraatiokeskustelu ja kansalaisten vähenevä osallistuminen Euroopan parlamentin vaaleihin määriteltiin tässä vaiheessa legitimizeettivajeeksi. Kansalaiset silti yhä kannattivat Euroopan integraatiota. Poliitikot heräsivät kuitenkin tilanteeseen, jossa EU:n legitimizeetti oli vaarassa kansalaisten muuttuvien mielipiteiden vuoksi – jotain oli siis tehtävä. Legitimizeettivajeen diagnnoosiksi määriteltiin kansalaisten vaikutusvallan puute valmistelu- ja päätöksentekoprosesseissa. Toisaalta ajateltiin, että Euroopan integraatio loi demokratiavajeen jäsenvaltioissa eikä kansalaisten ääni näin enää välittynyt Brysseliin asti. Tilanneanalyysien tuloksia esitettiin laidasta laitaan. (Føllesdal 2004, 3-6.)

Tobias Theiler esittää, että EU:n kohdalla on olemassa kolme tietä legitimizeettiin. Ensimmäisessä mekanismissa on kyse utilitaristisesta tuesta Euroopan integraatiolle. Tämä on kenties tunnetuin käsitys siitä, mihin legitimizeetin pitäisi perustua EU:n kohdalla. Utilitaristisesta näkökulmasta integraation kannatus kasvaa, kun kansalaiset vakuuttuvat siitä että EU-jäsenyys palvelee heidän etujaan. Toisessa mekanismissa on kyse siitä, että kansallisille yleisöille kehittyä uusia eurooppalaisia intressejä kansallisissa toimintaympäristöissä ja käsitys siitä, että EU on paras tapa edistää niitä. Kansalliset edut siis määrittyvät uudelleen, eurooppalaistuvat. Kolmannen legitimizeettimekanismin mukaan EU:sta tulisi kansalaisten mielissä itsenäinen toimija ja identiteettikategoria, joka ei olisi riippuvainen kansallisvaltioista tai EU:n toiminnan tuloksista. Theilerin mielestä EU:n kehitys kolmannen mallin mukaisesti edellyttäisi sitä, että EU:lla olisi oma symbolinen lukemisto, jonka pohjalta se rakentuisi. Malli rakentuisi tandem-logiikan mukaisesti, top-down ja bottom-up. Eurooppalainen eliitti rakentaisi eurooppalaisia symboleja sisäistetyn identiteetin ja legitimizeetin työkaluiksi, mutta nämä työkalut yhdistyisivät samalla laajapohjaisiin viestinnällisiin ja vuorovaikutuksellisiin

toimintamalleihin. Kansallisvaltioiden kohdalla kaikki kolme mekanismia ovat olleet legitimeettityössä käytössä, toki eri painotuksin. Poliittinen legitimeetti ei siis kansallisvaltioissa-kaan syntynyt kattavien poliittisten instituutioiden ja demokraattisten käytäntöjen luomisen seurauksena itsestään. Legitimeetti ei myöskään ollut pelkän vuorovaikutuksen tulosta. Tandem-mallin mukaisesti top-down-toimenpiteet pitävät sisällään kulttuuri-, koulutus- ja audiovisuaali-sektorien toimenpiteitä. Toimenpiteillä tähdätään jaetun tietoisuuden rakentamiseen kulttuurisesti ja kielellisesti suhteellisen heterogeenisissä yhteisöissä. Theilerin mielestä ei siis voi olettaa, että EU:n kohdalla poliittinen legitimeetti voisi syntyä itseksensä, koska niin ei tapahtunut kansallisvaltioidenkaan kohdalla. Theiler toteaa, että tietyn tasoinen identifioituminen EU:hun on välttämätöntä poliittisen legitimeetin rakentamiseksi. (Theiler 2005, 22–24, 40–41.)

Legitimeetin käsitteelle löytyy useita erilaisia määritelmiä. Sitä voidaan tarkastella *laillisuusnäkökulmasta*. EU:n kohdalla tämä tarkoittaa sitä, että sen jäsenvaltiot ovat solmineet keskenään näitä sitovan legitiimin sopimuksen. Legitimeetti voidaan määritellä *sääntöjen noudattamiseksi*. EU-yhteydessä tällä tarkoitetaan EU-sääntöjen noudattamista ja soveltamista, mikä vaihtelee eri puolilla Eurooppaa. Legitimeetti voi viitata *ongelmanratkaisukykyyn*. EU-kontekstissa voidaan tarkoittaa esimerkiksi sitä kuinka hyvin EU onnistuu tunnistamaan, päättämään ja ratkaisemaan ongelmia liittyen esimerkiksi talouskasvuun, rauhan kysymyksiin, ihmisoikeuksien noudattamiseen tai kestävän kehityksen kysymyksiin. *Oikeutus*-näkökulmaa pohtimalla voidaan tarkastella hypoteettista hyväksyntää – olisivatko poliittisesti tasa-arvoiset toimijat hyväksyneet tilanteen samoissa olosuhteissa? Nämä jaetaan vielä lailliseen, sosiaaliseen ja normatiiviseen legitimeettiin. Jälkimmäistä näistä pidetään tärkeimpänä vaikka legitiimiyden muodot vaihtelevatkin. Normatiivisella legitimeetillä tarkoitetaan sitä, että päätökset ovat perusteltavissa ihmisille, joiden niitä täytyy noudattaa. (Føllesdal 2004, 7-8.)

Andreas Føllesdal erittelee yllä esitellyille legitimeetin määritelmille erikseen mekanismit, joilla sitä tuotetaan. Kansalaisten ja muiden tahojen kuten etujärjestöjen *osallistumista* päätöksentekoprosessiin pidetään tärkeänä. *Demokraattinen hallinta* eli edustuksellinen demokratia on keskeinen mekanismi legitimaation kannalta. *Suostumuksella* viitataan konsensuspohjaiseen yhteisymmärrykseen. Ongelmanratkaisuun ja toiminnan *tuloksien* arviointiin perustuva legitimeetti edellyttäisi jäsenvaltioita sitovaa ja sanktioita sisältävää lainsäädäntöä. Legitimeettiä ei kuitenkaan voida aina tarkastella samalla tavalla, sillä mekanismit voivat olla toisinaan ristiriitaisia. Lisäksi on pidettävä mielessä mitä legitimeettiä koskevat keskustelut todella koskevat. Ne voivat koskea tiettyä poliittista päätöstä, viranomaisia, julkisia insti-

tuutioita, regiimejä, regiimi-periaatteita tai poliittisia yhteisöjä. Muutokset näissä eri legitimitetin ulottuvuuksissa uhkaavat Euroopan poliittista järjestystä: vaikka sääntöjä nyt noudatetaan niin kuinka on tulevaisuudessa? (Føllesdal 2004, 9-14.)

Esitellyt legitimitetin tekijät ovat tärkeitä siksi, että ne lisäävät kansalaisten luottamusta EU:hun. Luotettavuuden merkitys on suuri etenkin monimutkaisissa ja vastavuoroisissa suhteissa. Føllesdal siteeraa David Humea (1739) todetessaan, että luottamus merkitsee ”luottamusta heidän käyttäytymisensä tulevaan säännöllisyyteen”. Tämä luottamus on keskeistä pitkän aikavälin vakaudelle poliittisissa järjestelmissä. Niiden on kehitettävä ja ylläpidettävä tarpeeksi laajaa kansalaisluottamusta. (Føllesdal 2004, 15.)

2.1.2. Toimintastrategiat legitimitettivajeen korjaamiseksi

EU:n hallinnon oikeuttaminen on siis tullut sitä vaikeammaksi mitä pidemmälle ja laajemmalle Euroopan integraatio on edennyt. On puhuttu niin sanotusta menestyksen paradokseista, mikä viittaa EU:n luonteeseen kokonaisuutena: sillä on valtion piirteitä, mutta se ei kuitenkaan ole valtio eikä aivan yksiselitteisesti ylikansallinen organisaatiokaan – EU on jotain siltä väliltä (polity in between). EU:n demokraattisuuden kehitys voidaan jakaa kolmeen vaiheeseen.

Ensimmäinen vaihe liittyy sallivaan konsensukseen (permissive consensus), joka perustui kansalaisten antamaan tukeen vai välinpitämättömyyteen Euroopan integraation suhteen. Tuolloin kansalliset ja eurooppalaiset eliitit saattoivat viedä integraatiota rauhassa eteenpäin ilman suuria esteitä. Sallivan konsensuksen aikakausi päättyi viimeistään 1990- ja 2000-luvun EU:ta koetteleviin kansanäänestyksiin.

Toisella kehitysvaiheella viitataan Euroopan monitasoisen järjestelmän muutoksiin, jotka liittyvät olennaisiin muutoksiin ja siirtymiin politiikassa. Sisämarkkinoiden luomisen jälkeen EU-politiikan agenda on keskittynyt yhä enenevässä määrin Euroopan tason talous- ja sosiaalipolitiikkaan. Nämä teemat ovat lisänneet konfliktien mahdollisuuden määrää, sillä EU:n politiikassa on yhä useammin kyse jakopolitiikasta, siitä miten varoja jaetaan. EU-instituutioiden välinen yhteistyö on vaikeutunut, mikä näkyy myös ulospäin.

Kolmas vaihe liittyy jakopolitiikkaan liittyviin konflikteihin ylikansallisella tasolla. Talouskriisin myötä EU:n päätöksillä on entistä suurempi vaikutus eurooppalaisten elinolosuhteisiin.

EU ottaa enenevissä määrin vastaan sellaisia iskuja, joita aiemmin ratkaistiin kansallisella tasolla. Näin ollen yhä useammin kansalaiset arvioivat integraatiota vasten EU:n kykyä tukea sosiaalista koheesiota. (Kaina & Karolewski 2013, 7-8.)

EU:n toimivallan kasvaessa keskustelu sen demokratiavajeesta ja legitimiteetin puutteista on näin ollen vain kasvanut viime vuosina. Eräät tutkijat väittävät, että EU kärsii vakavasta demokratiavajeesta, kun taas toiset kyseenalaistavat ylipäättään sitä pitääkö EU:ta teknokraattisen luonteensa vuoksi edes arvioida demokraattisia standardeja vasten. Pääosin Euroopan integraatiota kuitenkin kritisoidaan demokraattisen kontrollin ja vastuullisuuden puutteista, sekä siitä että eurooppalaisten mahdollisuudet vaikuttaa EU:n päätöksiin ovat heikot. Siksi suuri osa tutkijoista olettaa, että vastaus EU:n legitimaatio-ongelmiin on demokraattisuuden lisäämisessä. Monet ovat kuitenkin sitä mieltä, että pidemmälle menevä demokratisoituminen ei ole mahdollista ilman että eurooppalaiset kokevat syvempää yhteenkuuluvuutta keskenään. On kysytty onko yhteisön yhteenkuuluvuus ja 'me-tunne' edellytys demokraattiselle hallinnolle. Jonkinlainen yhteenkuuluvuuden minimitaso lienee välttämätön, jotta ihmiset voivat tunnustaa demokraattisten päätöksentekojärjestelmien tuottamat ratkaisut vaikka kaikki päätökset eivät kaikkia miellyttäisikään. (Ibid.)

Pessimistisen koulukunnan edustajat toteavat, että koska ei ole olemassa eurooppalaista kansaa, jolla olisi kollektiivinen identiteetti – eurooppalaisen tason viestinnän ja yhteisön puutteesta johtuen – eivätkä he jaa keskenään yhteisiä kokemuksia ja muistoja niin demokraattisuus ei voi toteutua. Pessimistien vastapainoksi optimistit toteavat, että eurooppalaisesta kollektiivisesta identiteetistä on jo merkkejä, se saattaa syntyä tulevaisuudessa ja toisaalta ajatellaan, että EU:n demokratisoitumiskehitys itsessään synnyttää vahvaa eurooppalaista identiteettiä. Optimistit näkevät merkkejä yhteisestä arvopohjasta, jonka eurooppalaiset jakavat. Se edistää eurooppalaisen demoksen syntymistä ja näin legitimoii eurooppalaista demokraattista järjestystä. Legitimaation, eurooppalaisen kollektiivisen identiteetin ja demokratisaation kanalta olennaista on miettiä EU:n demokratisoitumisen ja eurooppalaisuuden välistä yhteyttä – onko suhde luonteeltaan ehdollinen vai kausaalinen? Tämä on erityisen olennainen kysymys, sillä EU:n demokratisoitua myös legitimaatioon liittyvät ongelmat voivat pahentua mikäli eurooppalaiset eivät koe kuuluvansa samaan yhteisöön. Toistaiseksi tutkijoilla ei näytä olevan täyttä varmuutta siitä luoko demokratisoituminen väistämättä eurooppalaisuutta ja liennyttääkö se sitä kautta EU:n legitimaatio-haasteita. Se tiedetään kuitenkin, että nykyisin EU:ta arvioidaan sen demokraattisuuden perusteella, minkä vuoksi sen demokraattisten elementtien kehittäminen on luontevaa. (Kaina & Karolewski 2013, 8-9.)

Kuinka siis korjata niin kriittinen legitimizeettivaje? Ensimmäinen ehdotus legitimizeettivajeen korjaamiseksi on se, että EU:n päättäjät madaltaisivat kunnianhimoaan. Tällä viitataan siihen, että EU:sta tulisi ainoastaan ongelmanratkaisija tai johonkin tiettyyn tarkoitukseen liittyvä organisaatio. Tällöin EU:n legitimizeetti riippuisi ainoastaan sen suoriutumisesta ja jäsenvaltioiden legitimizeetistä. Tämän taloudellis-utilitaristisen näkemyksen mukaan demokratia on ennen kaikkea päätöksentekomenetelmä tai tapa yhdistää valintoja. Instrumentaalisen logiikan mukaisesti EU nähdään tässä mallissa organisaationa, jonka tarkoituksena on ratkaista jäsenvaltioidensa ongelmia liittyen esimerkiksi globaaliin talouteen, hyvinvointiin, maahanmuuttoon, ympäristöasioihin, kansainväliseen rikollisuuteen ja turvallisuusuhkiin. Toimintaa arvioidaan vaalien kautta ja lakien noudattamisen seurannalla. (Eriksen & Fossum 2002, 4-5.)

Toisessa strategiassa on kyse eurooppalaisten kollektiivisen itseymmärryksen syventämisestä. Tähän tähtääminen tekisi EU:sta arvoperustaisen yhteisön kulttuurisessa mielessä. Tässä tapauksessa projektin legitimizeetti syntyisi jaetusta kulttuurisesta identiteetistä. Tämän republikaanis-kommunitaristisen näkemyksen mukaan demokratia nähdään kulttuurisena elämäntapana. Kontekstuaalisen logiikan näkökulmasta Eurooppa nähdään yhteisönä, jossa eri kansallisuuksiin identifioituminen pitää harmonisoida. Onnistuminen riippuu EU:n kyvystä luoda jaettu identiteetti ja arvoperusta, jonka eurooppalaiset voivat jakaa. Mallin mukaan ajatellaan, että eurooppalainen identiteetti on olemassa, mutta se pitää herättää ikään kuin henkiin ja kansalaisten tulee sitä ylläpitää osallistumalla. (ibid.)

Kolmannessa strategiassa tavoitteena on luoda perustuslaillinen poliittinen unioni. Tavoitteeksi tämän strategian mukaan pitäisi ottaa EU:n muuttaminen monikulttuuriseksi federalistiseksi unioniksi, joka perustuisi kansalaisten perusoikeuksille ja demokraattisille päätöksentekomenetelmille. Tällainen kosmopoliittinen käsitys perustuu eräisiin laillisiin ja deliberatiivisiin oletuksiin. EU nähdään poliittisena yhteisönä *sui generis*, siis yhteisönä joka on jo enemmän kuin pelkkä hallitustenvälinen organisaatio. Tämän vuoksi EU:n nähdään tarvitsevan suoraa legitimizeettia ja vahvempaa kansalaisten osallistumista kuin mitä pelkkä tavanomaisiin poliittisiin prosesseihin osallistuminen tarjoaisi. Tässä mallissa hitaan integraatioprosessin nähdään olevan ratkaiseva hidastava seikka perusoikeuksiin ja deliberaatioon perustuvan yhteistyön toteuttamisessa. (Eriksen & Fossum 2002, 4-6.)

Kaksi ensimmäistä vaihtoehtoa ovat kohdanneet kritiikkiä tutkijoiden parissa. Kolmannessa strategiassa legitimitetin nähdään tukeutuvan perustuslaillisiin ja viestinnällisiin oletuksiin, jotka varmistavat julkisen deliberaation. (Eriksen & Fossum 2002, 1.) Esitellyt strategiat eivät ole toisiaan poissulkevia vaan niiden elementtejä voi myös yhdistyä keskenään eri aikaan, prosessin eri vaiheissa. Vakaa rakenne voi edellyttää mallien yhdistämistä. Eriksen ja Fossum pitävät kolmatta mallia kuitenkin todennäköisimpänä vaihtoehtona. (Eriksen & Fossum 2002, 6.)

2.1.3. Deliberatiivinen demokratia legitimitetin perustana

Deliberatiivista demokratiateoriaa - jota myös diskurssiteoriaksi kutsutaan - on kehitetty vastaamaan edustuksellisen demokratian ongelmiin, täydentämään äänestämiseen perustuvaa edustuksellista toimintamallia. Deliberatiivista demokratiaa voidaan hyödyntää niin suorassa kuin edustuksellisessakin demokratiassa. Jürgen Habermasin perinteisessä mallissa korostuu yksimielisyyden ja konsensuksen tavoittelu rationaalisesti neuvottelemalla, viestimällä. Habermasin taustaoletus on, että viestintätilanteessa kaikki siihen osallistuvat tahot ovat keskenään tasa-arvoisia ja vapaita esittämään erilaisia mielipiteitä. John Rawlsin ajattelussa käsitys arvopluralismista yhdistyy deliberatiiviseen demokratiateoriaan: konsensuksen näkökulmasta erilaiset arvot ovat kohtuullisia ja hyväksyttäviä mikäli ne eivät sulje pois muita kohtuullisia arvoja. Taustalle on kuitenkin löydettävä yhteisymmärrys tietyistä perusarvoista, jotka kaikki osalliset voivat hyväksyä. (Herne 2009, 1-4.)

Jon Elster määrittelee deliberatiivisen demokratian kollektiiviseksi päätöksenteoksi, johon osallistuvat kaikki, joita päätös koskee tai heidän edustajansa. Se on argumentteihin perustuvaa päätöksentekoa, jonka edellytyksenä on se että osalliset ovat sitoutuneita rationaalisuuteen ja puolueettomuuteen. (Herne 2009, 6.) Maeve Cooke määrittelee deliberaation rajoittamattomaksi argumenttien vaihtamiseksi, jonka taustalla on osallisten avoimuus preferenssien muuttamiseen. Cooke (2000) käsittelee deliberatiivisen demokratian vahvuuksia. Julkisella deliberaatiolla on koulutuksellinen tehtävä, yhteisöä luova rooli. Se on menetelmänä oikeudenmukainen ja lisäksi sen arvioidaan tuottavan episteemisesti laadukkaita tuloksia. Lisäksi deliberatiivisen demokratian tuloksena politiikan ideaalit ovat parhaimmillaan yhteneväisiä sen kanssa 'keitä me olemme', mikä takaa niiden legitimitetin. Cooke toteaa, että deliberatiivisessa demokratiassa juuri julkisen deliberaation prosessi on tärkein asia, eivät niinkään prosessin tulokset. Deliberaatiolla pyritään minimoimaan kuilua, joka on päässyt syntymään oikeutuksen (legitimacy) ja perustelun (justification) välille (Cooke 2000, 967.)

Deliberatiivisen demokratian ihanteita ovat kollektiivinen päätöksenteko yhteisistä asioista, inklusiivisuus ja tasa-arvo, deliberatiivinen keskustelu sekä preferenssien muuttuminen. Inklusiivisuudella ja tasa-arvoisella kohtelulla viitataan mahdollisuuteen tulla edustetuksi sekä tasa-arvoiseen kohteluun poliittisessa prosessissa. Deliberatiivisen keskustelun kriteereitä ovat julkisuus, yhtäläinen kunnioitus, vastuullisuus, rationaalisuus, puolueettomuus ja kohtuullisuus. Deliberaatio myös lisää poliittisten prosessien ja niiden tuottamien päätösten legitimitettä. Deliberaation kansalaiskasvatuksellisen tehtävän kautta, osana prosessia, kansalaisten tietomäärä yhteisistä ongelmista lisääntyy. Näin ollen deliberaatioprosessin myötä kansalaisten kyky hahmottaa ongelmia ja ratkaista niitä paranee merkittävästi. (Herne 2009, 9-11; Biegon 2014, 17.)

Deliberaatioprosessia on kokeiltu käytännössä, etenkin paikallisella tasolla. Prosessi on omiaan vähentämään eriarvoisuutta osallistujien kesken, sillä nämä osallistujat saavat tasapuolisesti tietoa ja keskustelu on ollut tavalla tai toisella moderoitua. Ryhmäpaineen on kuitenkin havaittu vaikuttavan osallistujiin. Deliberaatiossa on oltava avoin preferenssien muuttumiselle ja tästä on saatu myönteisiä esimerkkejä. Ei kuitenkaan ole tietoa miten pysyviä osallistujien preferenssimuutokset ovat. Koetilanteet ovat osoittaneet, että osallistujien yhteiskunnallinen aktiivisuus on lisääntynyt, samoin kuin heidän tietomääränsä. Ongelmia puolestaan on syntynyt siitä, että aina ei ole ollut selvää millainen yhteys prosesseilla on päätöksentekoon. (Herne 2009, 27–29.) Tähän kiinnittää huomionsa myös Dominika Biegon, joka viittaa Beate Kohler-Kochiin. Tämä on todennut, että aitoa demokratisoitumista ei voi unionissa tapahtua mikäli laajempi osallisuus tarkoittaa ainoastaan sitä, että kansalaisilla on mahdollisuus ilmaista mielipiteitään, mutta sillä ei ole mitään vaikutusta päätöksentekoprosessiin. (Biegon 2014, 16.)

Agustín José Menéndez tarkastelee Euroopan unionin legitimitettä deliberatiivisen demokratiateorian näkökulmasta. Menéndez väittää, että EU ei kärsi ainoastaan demokratiavajeesta vaan, että sillä on myös demokratiaylijäämiä. Menéndez perustelee tätä neljän väittämän avulla. Hän muistuttaa, että yksi syy sille miksi EU ylittää luotiin liittyi siihen että se voisi käsitellä jäsenvaltioidensa rakenteellisia demokratiavajeita korjaamalla sitä epäsuhtaa, joka liittyy niiden lakijärjestelmien soveltamiseen ja päätösten maantieteellisiin seurauksiin. Euroopan nykyinen laillinen järjestys perustuu pohjalle, joka heijastaa kansallisvaltioiden monia yhteisiä perustuslaillisia perinteitä. Menéndez muistuttaa myös, että Euroopan unionin monet päätöksentekoprosessit ovat sellaisia, että ne rakenteellisesti varmistavat päätöksenteon de-

mokraattisuuden. Menéndez pitää myös lainsäädännön soveltamistapoja demokraattisina. (Menéndez 2008, 1.)

Menéndez pitää periaatteessa mahdollisena myös demokratian ja legitimitetin erottamista toisistaan, mutta toteaa että EU:n kohdalla tämä ei käy päinsä muun muassa siitä syystä, että EU ja sen jäsenvaltiot ovat sitoutuneet demokraattisiin menettelytapoihin. Jäsenvaltioita ja EU:ta myös arvioidaan usein niiden demokraattisuuden tasosta tarkemmin kuitenkin määrittelemättä demokraattisuuden standardeja. EU on kaukana demokraattisuuden ideaaleista ja sitä voidaan kritisoida, mutta se ei kuitenkaan tarkoita etteikö EU:lla olisi demokraattista legitimitettiä. EU:n legitimitetti voi löytyä myös sen muodostavien jäsenvaltioiden ja sitä hallitsevien hallitusten kautta. Menéndez ei pidä tätä kuitenkaan riittävänä, sillä EU:n tekemillä päätöksillä on hyvin suora vaikutus EU:n kansalaisten elämään. Tästä syystä EU:n legitimitetin perustaksi ei riitä yksin epäsuorasti päättäjien eli edustuksellisuuden kautta välittyvä demokraattisuus ja hallitseva teknokraattisuus. (Menéndez 2008, 4-7.)

EU:n legitimitetin on siis perustuttava demokratiaan. Menéndezin mukaan Euroopan unionin kohdalla parhaiten sovellettavaksi sopii deliberatiivinen demokratiateoria. Siinä viestinnällä on keskeinen rooli normatiivisen legitimitetin perustana. Deliberatiivista demokratiaa ei pidä nähdä vaihtoehtona klassiselle edustuksellisella demokratialle vaan pikemminkin parhaana täydentävänä mallina sille, kuinka modernin parlamentaarisen demokratian edustuksellisuutta voidaan puolustaa ja ylläpitää. Perusteleminen ja syiden kertominen ovat deliberatiivisen demokratian legitimoivaa rakennusmateriaalia. Teorian mukaan demokraattinen tahdonmuodostus voi tapahtua ainoastaan, mikäli sitä on edeltänyt deliberaatio eli pohdinta. Tällöin lainsäädäntöprosessi onkin nähtävä deliberatiivisen diskurssin institutionaalisena ilmentymänä. Siinä kansalaisten oikeus osallistua deliberaatioon ja päätöksenteon vaiheisiin kuuluu demokraattisen legitimitetin ytimeen. (Menéndez 2008, 8-9.) Menéndez pitää deliberatiivista demokratiaa parhaana teoreettisena perustana ja poliittisena edustuksellisuuden mekanismina vaikka se ei deliberatiivisen demokratian ideaalia täyttäisikään (Menéndez 2008, 12.)

EU:n kohdalla täysi parlamentarisoiminen ei tule resurssisyydestä kysymykseen, joten on viisaampaa miettiä millaisen vaihtoehdon diskurssiteoria, siis deliberatiivinen demokratiateoria, ja legitimitetti yhdistettäessä tarjoavat. Erikssen viittaa Habermasiin todetessaan, että diskurssiteoriassa demokratiaa pidetään legitimaatioperiaatteena. Ainostaan poliittinen prosessi voi antaa lopputuloksille legitimitetin. Päätösten legitimitetti riippuu siitä kuinka niitä on puolustettu ja perusteltu julkisessa keskustelussa. Habermasin mukaan demokraattisen proses-

sin legitimoiva voima ei löydy ainoastaan osallistumisesta vaan myös osallisuudesta prosesseihin, joissa rationaalisesti hyväksyttäviin päätöksiin voidaan oletettavasti päästä. Deliberatiivisen demokratian ydin muodostuu vapaasta ja avoimesta keskustelusta, joka tuottaa laadullisesti parempia päätöksiä. Tästä näkökulmasta lait ovat legitiimejä silloin, kun ihmiset ovat saaneet vapaasti ja tasa-arvoisesti käsitellä niitä ja lopulta on löydetty hyväksyntä. Deliberatiivisessa demokratiateoriassa on kaksi pääperiaatetta, jotka oikeuttavat deliberaation, pohdinnan. Pohdinnalla on rationaalista arvoa siinä mielessä, että tiedon ja arvioinnin voidaan nähdä johtavan parannuksiin ja rationaaliseen konsensukseen. Osallistavasta näkökulmasta tarkasteltuna demokraattinen menettely ja deliberaatio nähdään osana kansalaisen perusoikeuksia, joilla lait oikeutetaan. (Eriksen 2006, 4-7.) Eriksenin viittaa juuri tähän, kun hän toteaa Habermasin päätelleen, että kansan suvereniteetti sijaitsee siinä institutionaalisten ja ei-institutionaalisten elinten kanssakäymisessä, joka liittyy deliberaatioon ja päätöksentekoon. Legitimiteetti kumpuaa ensisijaisesti siis juuri deliberatiivisesta ja osallistavasta prosessista eikä välttämättä niinkään suorasta osallistumisesta kollektiiviseen päätöksentekoon tai äänestämisestä. Tämä saa ihmiset luottamaan siihen uskomukseen, että kaikki poliittinen valta on peräisin ihmisistä, mikä auktorisoi päättäjät kaikkien nimissä hallitsemaan ja rankaisemaan sääntöjen rikkomisesta. (Eriksen 2007, 40–41.)

2.2. Viestinnän rooli yhteisöjen rakentajana

2.2.1. Viestintä, joukkoviestintä ja niiden yhteiskunnalliset funktiot

Tutkielmani kannalta on tärkeää käsitellä lyhyesti sitä, mitä viestinnällä tarkoitetaan. Risto Kunelius määrittelee ”Viestinnän vallassa – johdatus joukkoviestinnän kysymyksiin” -teoksessa viestinnän sanomien vaihdannaksi lähettäjän ja vastaanottajan välillä niin, että yksi osapuoli lähettää ja toinen vastaanottaa ja antaa saamastaan viestistä palautetta lähettäjälle. Viestintä määritellään näin sisältöjen siirtämiseksi: käskyjä, suostuttelua, tapahtumien kuvaamista, varoituksen ele tai muuta vastaavaa. Määritelmä pitää sisällään ajatuksen siitä, että lähettäjällä on viestimiseensä jokin tarkoitus kuten esimerkiksi mielen muuttaminen. Lähettäjä arvioi onnistumistaan saamansa palautteen perusteella. (Kunelius 2003, 10–11.)

Viestintä tapahtuu aina merkkijärjestelmän kautta, jonka koodit niin lähettäjän kuin vastaanottajankin on tunnettava. Viestintäkykyimme onkin riippuvainen siitä miten paljon tätä yhteistä koodia vastaanottajalla ja lähettäjällä on ja miten hyvin nämä sitä osaavat käyttää. Tämä

merkkijärjestelmä koostuu merkeistä. Merkki viittaa itsensä ulkopuolelle: se esittää jotakin ja edustaa jotakin mikä on toisaalla. Näistä elementeistä syntyy myös representaatio. Viestintä on yllä kuvatun vaihdannan lisäksi myös yhteisyyden tuottamista ja ylläpitämistä. Näissä käytännöissä viestinnän avulla rakennetaan, vahvistetaan ja muokataan osallistujien identiteettejä. Tästä yhteisyyšnäkökulmasta tarkasteltuna viestintä on konfirmaatiota ja informaatiota, yhteisön jäseneksi ottamista ja sisältöjen siirtoa. Viestintä-termin taustalta löytyy sen latinankielinen kantasana *communicare*, joka tarkoittaa yhteiseksi tekemistä – siitä viestinnässä on yhä kysymys. Kunelius kuitenkin muistuttaa, että viestinnän yhteisöllinen merkitys ei tarkoita sitä, että viestintä johtaisi luonnostaan ideaaliseen ja harmoniseen yhteisöllisyyteen. Viestinnän kautta rakentuissa representaatioissa on kyse vallankäytöstä. (Kunelius 2003, 11–14.)

Kuneliuksen mielestä ei myöskään ole tarpeen erottaa toisistaan viestinnän siirto- ja yhteisyyšnäkökulmia, sillä molemmat vaikuttavat jokaisessa viestintätilanteessa vaikka niiden painotukset voivatkin vaihdella. Siirtomalli pohjautuu realismiin eli ajatukseen siitä, että todellisuus on ihmisten käsityksistä riippumaton seikka. Yhteisyyshmalli puolestaan pohjautuu konstruktivistiseen näkemykseen, jonka mukaan todellisuutta koskevan tiedon nähdään aina rakentuvan jostakin tietystä näkökulmasta. Tämä johtaa siihen, että todellisuus nähdään kulttuurisena luomuksena. Viestinnän tehtäväksi määritellään siten todellisuuden tuottaminen, ylläpitäminen, korjaaminen ja muuntaminen. (Kunelius 2003, 11–16.)

Joukkoviestinnällä viitataan sanomien välittämiseen suhteellisen suurelle, ennalta rajaamattomalle yleisölle. Se on lyhyellä aikavälillä yksisuuntaista. Joukkoviestinnästä yritetään erottaa kohdeviestinnän käsite, sillä perusteella että sen yleisö on rajattu. Joukkoviestinnän idea pitää kuitenkin sisällään sen, että se on periaatteessa julkista ja kaikille avointa. Vastaanottajat voivat itse päättää haluavatko yleisön jäseniksi vai eivät. Nykyinen suuntaus kohdeyleisöjen tavoittelemiseksi murentaa käsitystä joukkoviestinnästä ja sen massaluonteisesta yleisöstä. Teknologinen kehitys haastaa joukkoviestinnän perinteistä yksisuuntaisuutta. Siirtonäkökulmasta joukkoviestinnän yleisön ajatellaan olevan yhtenäistä massaa, jolloin sen jäsenien yksilöllisyys hukkuu kokonaisuuteen. Yhteisyyšnäkökulmasta joukkoviestinnän nähdään luovan ja tuottavan joukkoja. Se kokoaa ryhmiä yhteen. Yleisöt suuntautuvat joukkoviestintään erilaisina ryhminä. Tämän lisäksi joukkoviestintä luo kuvitteellisia yhteisöjä. (Kunelius 2003, 17–20.)

Kunelius tarkastelee joukkoviestinnän yhteiskunnallisia funktioita Talcott Parsonsien (1951) yhteiskunnan tarpeiden, funktionaalisten välttämättömyyksien, pohjalta. Talcottin mukaan

näistä tehtävistä huolehtiminen turvaa yhteiskuntaolion elossapysymisen. Joukkoviestintä on keskeinen instituutio me-hengen eli kiinteyden ylläpitämisessä. Tästä näkökulmasta tärkeämpää kuin se mistä puhutaan, on se että yhteisiä puheenaiheita ja kokemuksia ylipäättään on. Ilman näitä yhteiskunnan yhteenkuuluvuuden tunne voi horjua. Erimielisyydet voivat yhdistää luomalla jaettua sosiaalista todellisuutta. Nykyajan sirpaloituneessa yhteiskunnassa 'yhteisen näkökulman' luominen asioihin on haasteellista, sillä ihmisten asemat, kokemukset, intressit ja näkökulmat yhteiskunnassa ovat erilaisia. (Kunelius 2003, 183–185.)

Joukkoviestintä on identiteettityötä, jonka työvälineinä ovat samastuminen ja eronteko. Joukkoviestintä tarjoaa tähän materiaalia. Viestintä ja joukkoviestintä tuottavat yhteiskunnan sisäistä solidaarisuutta. Joukkoviestintä voi irrottaa ja istuttaa samaistumista identiteetteihin, esimerkiksi irrottaa ihmistä paikallisuudesta ja yhdistää toisaalta kansallisen kulttuurin piiriin kansallisiin symboleihin ja sisällöihin. Identifioitumisen suuntia on siis monia. (Kunelius 2003, 186, 189.) Joukkoviestinnän tehtävänä on myös tuottaa ja ylläpitää jatkuvuutta arvojen ja normien saralla. Joukkoviestintä usein uusintaa eli vahvistaa, mutta myös toisaalta samalla hitaasti muuttaa, yhteiskunnan arvopohjaa. Joukkoviestintä tekee tätä tarjoamalla materiaalia, jota kuluttamalla yleisö itse voi uusintaa omaa arvo- ja normijärjestelmäänsä. Lisäksi joukkoviestintä voi tyrkyttää normejaan ja arvojaan yleisön käyttöön. Joukkoviestinnän eräänä tehtävänä mainitaan usein päätöksentekojärjestelmän valvonta. Se siis ylläpitää päätöksentekojärjestelmän toimivuutta ja uskottavuutta. Näin tiedetään mitä toimijoiden aikeet ovat, kansalaiset pääsevät mukaan poliittiseen harkintaan ja päätöksentekojärjestelmä saa apua suuren yleisön tiedottamiseen. (Kunelius 2003, 190–193.)

2.2.2. Viestintä ja kansallisvaltiot

Lähden tutkielmassani Benedict Andersonin tapaan liikkeelle siitä oletuksesta, että kansakunnat ja kansallisvaltiot ovat kuviteltuja yhteisöjä. En väitä, että EU:ta ja kansakuntia voisi tai edes kannattaisi verrata suoraan keskenään, mutta uskaltaudun silti luomaan väljän analogian kuviteltujen yhteisöjen välille – tässä tapauksessa kansallisvaltioiden kansalaisten ja Euroopan unionin kansalaisten välille. Lähtökohta on antoisa siksi, että Anderson ei pidä mitään yhteisöä luonnollisena ja lopullisena vaan sopivissa olosuhteissa tietyin ponnisteluin syntyvänä rakennelmana. Käsittelen tätä seuraavissa kappaleissa, joissa kerron mitä kuvitelluista yhteisöistä ja viestinnän suhteesta on päätelty eurooppalaisessa kontekstissa.

Anderson määrittelee kansan tai kansakunnan (englanniksi nation) kuvitelluksi poliittiseksi yhteisöksi, joka kuvitellaan luonnostaan rajatuksi ja suvereeniksi. Andersonin mukaan kansakunnat ovat kuviteltuja, sillä vaikka pienimmässäkään kansakunnassa kansalaiset eivät tunne toisiaan, niin silti heidän mielissään elää kuvitelma heidän kuulumisestaan yhteen. Anderson lainaa myös Renania (1992), joka totesi jo vuonna 1882 että kyse on siitä, että kansakuntaan kuuluvilla ihmisillä on paljon yhteistä muisteltavaa ja myös jotain yhteisesti unohdettavaa. Ernest Gellner puolestaan toteaa nationalismista, että siinä ei ole kyse kansakuntien heräämisestä itsetietoisuuteen vaan kansakuntien keksimisestä sinne missä niitä ei vielä ole. Andersonin mielestä Gellnerillä korostuu liiaksi kansakuntien tekaisu ja valheellisuus. Anderson argumentoi, että kaikki yhteisöt, joissa ei kaikkia muita jäseniä tunneta henkilökohtaisesti ovat tiettyssä mielessä kuviteltuja. (Anderson 1991, 58–64.)

Anderson näkee, että uudet kuvitellut yhteisöt syntyivät puolittahattomasti, mutta sitäkin suuremmalla voimalla kapitalismin ja viestintäteknologian - eli painotaidon - syntyessä, samalla kun Euroopassa kielten monimuotoisuus korvasi latinan. Nykyisin käytetyt valtakielet syntyivät ja ne vakiintuivat ja lopulta muodostivat ennennäkemättömän vahvan perustan viestinnälle – ja näin kuviteltujen yhteisöjen ja modernien kansakuntien synnylle. (ibid.)

On kuitenkin syytä muistaa, että tutkijoiden keskuudessa ei vallitse yksimielistä käsitystä identiteettien joustavuudesta. Esimerkiksi nationalismin tutkija Anthony Smith suhtautuu jo lähtökohtaisesti huomattavasti skeptisemmin yhteisöjen luomiseen kuin Anderson. Hänen lähtökohtansa on primordialismi. Smithin mielestä kansallisvaltio on ja pysyy sinä viitekehysenä, jonka kautta ihmiset luonnostaan identifioituvat vahvimmin jatkumoon, joka muodostuu kollektiivisesta muistista, tilanteesta ja kohtalosta. Smith ei hyväksy ajatusta siitä, että kukaan vaihtaisi oman kansallisen identiteettinsä ja kulttuurinsa eurooppalaiseen vastineeseen. Peter van Ham muistuttaa kuitenkin Peter Calvocoressin toteamuksesta, että itse asiassa Euroopassa poliittinen auktoriteetti kuului vuosisatoja monikulttuurisille imperiumeille, ei kansallisvaltioille. Globalisoituva maailma asettaa haasteen kansallisvaltiojärjestelmälle, joka ei ole westfalenilaista valtiojärjestelmää vanhempi. Niin westfalenilainen kuin nykyinen EU-järjestelmäkin ovat van Hamin mukaan oman aikansa ainutlaatuisia tuotteita, joiden raaka-aineina on poliittinen tahto ja geopoliittinen tilanne. (van Ham 2000, 7-12.)

2.2.3. Viestintä ja EU

Peter van Ham väittää, että eurooppalainen poliittinen yhteisö (Euro-polity) voi olla olemassa tai syntyä ainoastaan mikäli viestinnän avulla mahdollistetaan uudenlainen kollektiivinen kuvittelu ja valikoiva muistinmenetys. Mikäli siis EU:n eksplisiittisenä tai implisiittinä tavoitteena on olla kuviteltu yhteisö, tulee EU samalla riippuvaiseksi viestinnästä. Voidaan väittää, että EU:n on panostettava viestintään ja eurooppalaiseen identiteettiin erityisen paljon myös median, kulttuurin ja politiikan alueilla. Tämän tarpeen taustalla on se, että integraatio koskettaa hyvin läheltä ihmisille yhä läheistä valtion suvereniteettia. Jos lähdetään siitä, että EU:n tavoitteena on edetä integraation alalla, niin samaan hengenvetoon on todettava, että kansalaisten tuen saamiseksi EU:n on oikeastaan jopa välttämätöntä ruokkia eurooppalaista 'me-tunnetta' ja tukea jonkinlaisen eurooppalaisen identiteetin luomista tai vahvistamista viestinnän keinoin. (van Ham 2000, 25.)

Michael Bruter on van Hamin kanssa samoilla linjoilla. Bruterin käsityksen mukaan kaikissa poliittisissa järjestelmissä ollaan tietoisia poliittisen joukkoidentiteetin luomisen tarpeesta ja mietitään miten sitä voitaisiin edistää. Bruter näkee tämän tarpeen erityisen tärkeänä kysymyksenä juuri Euroopan unionissa. EU:n ongelmana on väitetty olevan demokratiavaje, joka korostuu entisestään tilanteessa, jossa Euroopan unionin alkuperäiset ja keskeisimmät rauhaan ja talouteen liittyvät tavoitteet on pitkälti saavutettu (kt. Greven 2000, Valentini 2005, 183.)

Michael Bruter on tutkinut viestinnän vaikutusta poliittisen identiteetin syntymiseen EU-kontekstissa. Bruterin tutkimusten tärkein anti tämän tutkielman kannalta on se, että korostetulla EU-viestinnällä - symbolien käytöllä - saatiin luotua kannatusta myönteisesti esitetylle asialle – Euroopan integraatiolle. Eliitin projektilla, eurooppalaisella viestinnällä ja symbolien käytöllä, oli tilastollisesti merkittävä vaikutus eurooppalaisen identiteetin vahvistumiseen. Vastaavasti kielteisellä viestinnällä oli kielteinen vaikutus Euroopan unioniin suhtautumiseen ja sen kanssa identifioitumiseen. Tässä valossa viestintäpolitiikkaan kannattaa panostaa integraation jatkuvuuden turvaamiseksi. Näin voidaan määritellä uudelleen poliittinen yhteisö. (Bruter 2003, 1164–1167.) Voidaan väittää esimerkiksi, että EU:n lipun ilmestyminen suvaitsevaisuutta tai kilpailukykyä edistäviin projekteihin liittyy niiden kansallisen tai alueellisen identiteetin osaksi yleiseurooppalaista kontekstia ja antaa niille laajemman merkityksen. Samalla identiteetit voivat myös vahvistaa toinen toisiaan. Ne eivät siis välttämättä sulje toisiaan pois.

Median kautta tiedotetaan ihmisille Euroopan unionin saavutuksista ja epäonnistumisista, mutta samalla poliittinen kommunikointi vaikuttaa ihmisten käsityksiin EU:sta ja siihen identifioitumiseen. Viestinnällä on siis merkitystä kollektiiviselle eurooppalaiselle identiteetille. Jäsenmaiden medioissa voidaan käyttää itsenäisesti EU-kuvastoa haluttujen tarkoituksien edistämiseksi. Niihin voi liittyä joko korostunutta euroskeptisyyttä tai euromyönteisyyttä. (Bruter 2003, 1170.) Etenkään euroskeptisen viestinnän korostuminen ei ole missään mielessä EU:n edun mukaista. Siksi on kaiketi loogista ajatella, että EU:n on hyödyllistä itse olla aktiivinen toimija sitä koskevan viestinnän muokkaamisessa vaikkei se sitä yksin voisikaan kontrolloida.

Kollektiivisen eurooppalaisen identiteetin luomisen väitetään siis voivan auttaa lievittämään ongelmia, jotka liittyvät EU:n toiminnan oikeuttamiseen. Herrmann ja Brewer esimerkiksi esittävät, että yhteinen identiteetti voisi auttaa instituutioita tilanteessa, jossa ne eivät pysty tarjoamaan kansalaisille suoraa hyötyä utilitaristisen näkökulman mukaisesti. Esimerkistä käy tilanne, jossa tehdään ratkaisuja, jotka ovat hyväksi laajemmalle eurooppalaiselle yhteisölle, mutta joista jotkut kansalliset yhteisöt kärsivät. Kun yhteisöillä on siis vahva tunne jaetusta identiteetistä, poliittiset johtajat voivat helpommin luottaa tähän keinona edistää instituutioiden ja päätösten legitimitettä. EU:n demokraattisen perustan vuoksi myönteiset julkiset mielipiteet ja identifioituminen Eurooppaan poliittisena yhteisönä saavat yhä tärkeämmän merkityksen EU:n itsensä ja sen toimien legitimaatiossa. Jaettu identiteetti ei kuitenkaan takaa poliittista legitimitettä. EU:n kohdalla tämä kansallisvaltiolle tyypillinen asetelma on ongelmallinen, sillä käsitystä yhteisöön kuulumisesta ei luonnostaan ole – ilman sitä ei voida myöskään vedota lojaaliuteen tai velvollisuuteen. (Herrmann & Brewer 2004, 3.) EU-eliitti on hiljalleen hahmottanut tämän ongelman, sillä ongelmaan eli kansan tuen puutteeseen on tartuttu määrätietoisesti. Ongelmia on tämän näkemyksen mukaan syntynyt siinä vaiheessa, kun viestit ovat välittyneet eliitiltä yleisölle. Tämä on luonut tarpeen ymmärtää kuinka poliittiset elimet voivat vaikuttaa kansalaisten identifioitumiseen poliittisen järjestelmän kanssa. (Bruter 2003, 1148–1149.)

2.2.4. Joukkoviestinnän haasteet ja mahdollisuudet EU-tasolla

Jackie Harrison ja Lorna Woods (2000) käsittelevät artikkelissaan sitä, mikä on Euroopan unionin audiovisuaalisen politiikan, erityisesti television, merkitys EU-kansalaisuuden eli eurooppalaisen identiteetin avainosan kehittämisessä, millaiseksi sen sisältö oikein määrittyy. Artikkeliki koskee siis spesifisti televisiota, mutta se tarjoaa silti hyödyllisiä näkökulmia tut-

kielman joukkoviestintäteemaa ja julkisen tilan problematiikkaa ajatellen. Aineistossani komissio esittää television yhtenä keskeisenä välineenä kansalaisten saavuttamisessa, joten siksin lähde sopii tässä käytettäväksi.

Ajatuksena on se, että televisio viestintävälineenä antaa yleisölle tietoa EU:sta ja saa yleisön näin sitoutumaan integraatioprosessiin identiteetin muodostumisen nojalla (Valentini 2005, 178–179.) Tiedolla on myös identiteettiä muokkaava tehtävä. Tämän tunnustaa Euroopan komissiokin, jossa tähdennetään Harrisonin ja Woodsin mukaan sitä, että media ei ainoastaan tarjoa informaatiota tai areenaa kansalaiskeskustelulle vaan lopulta myös muokkaa ihmisten kulttuurista identiteettiä. Tämä voidaan ilmaista myös niin, että viestinnän avulla luodaan ja ylläpidetään sosiaalisia yhteyksiä. Keskeistä on, että näin voidaan myös luoda uutta identiteettiä, uutta eurooppalaista kansalaisuutta ja yhtenäisyyttä.¹ Delanty ja Rumford tiivistävät tämän identiteetin diskursiivisen olemuksen ja siihen liittyvät haasteet hyvin:

Identity is about giving voice, and this requires neither a clearly defined ethnos nor a demos but discursive spaces. This dialogic view of Europe seems to accord with the deliberative theory of democracy as a form of communicative power. For the European Union, therefore, the challenge is less to anchor its constitutional order in an underlying identity or overarching collective identity than to create spaces for communication. (Delanty & Rumford 2005, 68.)

Vaikka tutkielmassani käsittelen viestintää laajemmin, niin Harrisonin ja Woodsin tarkastelun median, television, kautta on konkreettisemmin nähtävissä median potentiaalinen vaikutusvalta poliittisissa yhteyksissä. Televisio – muiden viestintävälineiden joukossa – nähdään julkisen keskustelun ja osallistumisen foorumina eikä tämä näkemys rajoitu Harrisonilla ja Woodsilla ainoastaan kansalliselle tasolle vaan se liittyy myös eurooppalaiselle tasolle. Medialla nähdään olevan aktiivinen rooli sosiaalisten suhteiden muodostamisessa sekä demokraattisten arvojen ylläpidossa. Laajalle levinneen television kautta tarjotaan informaatiota eri aiheista ja luodaan mahdollisuuksia keskustelulle niistä aiheista, jotka poliittinen yhteisö näkee tärkeinä. Käsitys julkisesta tilasta kansalaisten vuorovaikutuksen tilana laajentaa sen käsitettä. Julkisen tilan pitäisi tarjota näyttämö kulttuurisesti ja sosiaalisesti tärkeiksi koetuista aiheista keskustelulle, väittelylle ja ymmärtämiselle. (Harrison & Woods 2000, 478–480.)

¹ Euroopan unionissa tämä ei kuitenkaan ole yksiselitteistä, sillä audiovisuaalisella alalla vaikuttavat keskenään kilpailevat niin kulttuurisia, poliittisia kuin taloudellisia piirteitäkin korostavat näkökulmat. Julkiset ja yhteiset intressit eivät niinkään ole vastakkaiset, ne vain eivät ole automaattisesti samansuuntaiset, mikä on EU:n identiteetinrakennushankkeelle harmiksi. (Harrison & Woods 2000, 471–472.) Aihetta ovat käsitelleet Martti Soramäki ja Kirsi-Maija Okkonen 1999 ilmestyneessä julkaisussa: Taloudellinen integraatio ja EU:n audiovisuaalinen politiikka.

Harrison ja Woods käsittelevät sosiaaliseen ryhmään kuulumisen merkitystä tunnetasolla, sillä sen luominen median avulla edesauttaa solidaarisuuden – kollektiivisen sympatian, surun ja ylpeyden - syntymistä yhteiskunnassa. Tätä solidaarisuutta luovat heidän käsityksensä mukaan televisioidut tapahtumat tai menneen ja tulevaisuuden pohtiminen. Ne voivat luoda väliaikaista tai pysyvää yhteisyyttä eri valtioiden kansalaisten välille. (Ibid.).

Kun Harrison ja Woods ottavat esille kysymyksen siitä, miksi median vaikutus kansalaisiin on kyseenalainen, he kääntyvät Habermasin puoleen. Habermasin käsitykset ihmisten välisestä viestinnästä tuovat esiin sen, että viestintä on mahdollista ilman pakottamista tai manipuloimista. Julkisen palvelun avulla pyritään Habermasin mukaan varmistamaan laajemman ja oikeudenmukaisemman kuvan luominen yhteiskunnasta. Tämä ei kuitenkaan poista Habermasin tarkoittamaa ongelmaa mahdollisesti esiintyvistä identiteetin ja kulttuurin tietoisesta edistämisestä. Kansallisessa kontekstissa on esimerkiksi luotu varsin nostalgisia ja valikoivia kuvia eli mediaa on käytetty hegemonisesti hyväksi. (Harrison & Woods 2000, 482.) Voiko EU välttää epäilyt ideologisten tavoitteidensa tietoisesta viestinnällä edistämisestä ja onko siihen edes syytä? Eikö ole luonnollista, mikäli se edellä esitetyn valossa edistää avoimesti yhteisöllisyyden, eurooppalaisen identiteetin ja julkisen tilan kehittymistä? Missä kulkee raja välttämättömän ja liiallisen eurooppalaisen agendan edistämisen välillä?

2.3. Julkinen tila ja sen kehittymisen ehdot EU:ssa

2.3.1. Julkinen tila

Julkisuuden ja julkisen tilan käsitteellistämisen uranuurtaja on Jürgen Habermas. Ridellin mukaan Habermas tarkoittaa julkisuudella sellaista ”yhteiskunnallisen elämän aluetta, jossa jotakin sen tapaista kuin julkinen mielipide voi muodostua” ja joka toimii ”[kansalais]yhteiskunnan ja valtion välittävänä sfäärinä” (Ridell 2004, 7, joka viittaa Habermas 1985, 17–18.) Habermasille keskeistä on tässä vuorovaikutteisuus (ibid.). Habermas kuvaa julkista tilaa viestinnän ja näkökulmien verkostoksi, jota:

voidaan parhaiten kuvata informaation ja näkökulmien viestimisen verkostona [...]; viestinnän virrat suodattuvat ja tiivistyvät prosessissa tavalla, jolla ne yhdistyvät aiheiden mukaan eritellyiksi *julkisten* mielipiteiden nipuiksi. Kuten elämaailmassa kokonaisuudessaan, niin myös julkinen tila tuotetaan uudestaan viestinnällisessä toiminnassa, johon luonnollisen kielen taito riittää; se räätälöidään jokapäiväisen viestinnän käytännön *yleistä ymmärrettävyyttä* varten. (Käännös PK.)

can best be described as a network of communicating information and points of views [...]; the streams of communication are, in the process, filtered and synthesized in such a way that they coalesce into bundles of topically specified *public* opinions. Like the lifeworld as a whole, so, too, the public sphere is reproduced through communicative action, for which mastery of a natural language suffices; it is tailored to the *general comprehensibility* of everyday communicative practice. (Fossum & Schlesinger 2007, 3, jotka viittaavat Habermas 1996a, 360.)

Julkinen tila on paikka, jossa kansalaisyhteiskunta ja valtion valtarakenteet kohtaavat. Nancy Fraserin sanoin se on ”tila, jossa epävirallisesti mobilisoituneet kansalaisjärjestöjen diskursiiviset mielipiteet voivat toimia valtion vastapainona” (Eriksen 2007, 24.) Elävä julkinen tila - tai useat julkiset tilat - jossa keskustellaan, analysoidaan ja kritisoidaan poliittista järjestystä, on Fossumin ja Schlesingerin mukaan demokraattisen järjestyksen edellytys (Fossum & Schlesinger 2007, 1.)

Fossum ja Schlesinger käsittelevät ideaalin julkisen tilan piirteitä, sen merkitystä demokratialle sekä julkiseen tilaan liittyviä ongelmia. Julkinen tila on luonteeltaan kolminainen: siihen kuuluu puhuja, vastaanottaja ja kuuntelija. Julkisen tilan ihanteen mukaan kansalaiset kokoontuvat yhteen ja päättävät keskenään mitkä asiat tuodaan julkiseen keskusteluun. Habermas kuvaa julkista tilaa yhteiskunnan vapaaehtoisuuteen, maallisuuteen ja rationaalisuuteen perustuvaksi keskustelun tilaksi. Julkinen tila on laajempi kuin jollekin eettiselle pohjalle perustuvan keskustelun tila, esimerkiksi kirkko. (Eriksen 2007, 24–25.) Julkinen tila on siis luonteeltaan itsereflektoiva. Craig Calhounin mukaan Habermasin ajattelu julkisen tilan luonteesta on muuttunut lähtöajatukselta. Habermas pitää yhä kiinni julkisen tilan ideaalista, mutta on kuitenkin hyväksynyt ajatuksen siitä, että se on viestinnällisessä toiminnassa muuttuva tuote, pikemminkin kuin sen monoliittinen perusta. (Fossum & Schlesinger 2007, 3-4, jotka viittaavat Calhoun 1992, 32.)

Nykyään julkinen tila voi ilmetä monissa eri muodoissa. Habermasin mukaan se on yhteinen tila yhteiskunnassa, tila, joka on jaettu erilaisiin tyypeihin ja kategorioihin. Näitä ovat esimerkiksi parlamentit, foorumit, areenat ja muut kansalaisten kokoontumispaikat. Julkinen tila on julkisten tilojen segmenttien erittäin monimutkainen verkosto, joka ulottuu eri tasojen, tilojen ja mittakaavojen mukaan kunnalliselle, alueelliselle, kansalliselle ja kansainvälisille tasoille. Ne ovat eristäytyneitä ja ovat olemassa eri tavoin ajassa ja tilassa ja niillä on erilaisia maantieteellisiä sijainteja. Ne voivat olla myös kirjoitettuja tai anonyymejä. Julkinen tila on monimuotoinen, moniääninen ja jopa anarkistinen. Se on haavoittuvainen erilaisille viestinnällisille häiriöille ja vääristymille. Koska julkisia tiloja on niin erilaisia ja ne luovat niin erilaisia iden-

titeettejä, on otettava huomioon myös se, että ne voivat häiritä ja fragmentoida poliittisen yhteisön toimintaa. (Eriksen 2007, 26–27.)

Julkisen tilan ajatuksessa yleisöillä on keskeinen rooli. Nancy Fraser erottelee keskenään *vahvat ja heikot yleisöt*. Vahvoilla yleisöillä hän viittaa institutionalisoituun deliberaatioon, pohdintaan, kuten parlamenttien toimesta käytävään keskusteluun ja päätöksentekoon. Heikoilla yleisöillä hän viittaa kansalaisyhteiskunnassa muodostuviin yleisöihin. Nämä yhdessä muodostavat laajemman demokraattiseen valtioon liittyvän perustuslaillisen järjestyksen. Toimiva julkinen tila on kiinteässä yhteydessä tärkeisiin demokraattisiin periaatteisiin ja oikeuksiin kuten sananvapauteen – se turvaa julkisen tilan toimintamahdollisuudet. Instituutioiden tehtävänä on toimia viestinnällisen toiminnan välittäjänä. Ilman julkista tilaa asiakysymyksiä on demokraattisesti vaikea havaita ja käsitellä ongelmia, muodostaa niiden suhteen mielipiteitä ja tahtotiloja. Charles Taylorin mukaan julkinen tila on paikka, jossa ihmiset joko yksilöinä tai ryhminä vaikuttavat hallituksen toimintaan. (Fossum & Schlesinger 2007, 4-5.)

Julkisen tilan kehittymisellä on merkittäviä vaikutuksia siihen kuinka demokraattinen legitimitetti ymmärretään. Kansalaisilla on oikeuksia, joita he voivat reflektoida suhteessa valtion toimintaan. Näin päättäjät päätyvät tilanteeseen, jossa heidän on haettava oikeutusta päätöksilleen julkisuudessa. Ei siis riitä, että päättäjät vetoavat lakiin. Demokraattinen legitimitetti ja auktoriteetti on etsittävä yleisön, siis kansalaisten, kanssa keskustellen. Tämä tekee legitimitetistä tietyllä tavalla epävarmaa mutta asian toinen puoli on se, että samalla julkisesta tilasta ja deliberaatiosta tulee demokraattinen voimavara. Tällaisessa järjestelmässä mikään tietty henkilö tai asema ei voi autonomisesti taata esimerkiksi lain legitimitettiä – vain julkisella keskustelulla on se mahdollisuus. Modernin hallinnon legitimitetin perustaksi ei sovi enää mikään muu kuin demokratia ja deliberaatio. Sen haittapuolena on siis epävarmuus. Se antaa kaikille osallisille oikeutuksen tulla osallisiksi keskusteluun. Itse asiassa se on ainoa keino, jolla kansalaiset voivat osallistua valmisteluun ja päätöksentekoon, sillä heidän oikeutensa olla niissä mukana ja käyttää valtaa on varsin rajoitettu. Vahva julkinen tila toimii eräänlaisena sensorina yhteiskunnassa, joka suuntaa huomion tärkeinä koettuihin asioihin. (Eriksen 2007, 24–25, 27–28.) Habermas kuvaa sitä näin:

sitovien päätösten, ollakseen legitiimejä, täytyy olla viestintävirtojen ohjaamia, jotka alkavat periferiasta ja kulkevat parlamentaaristen kompleksien tai tuomioistuinten sisäänkäynneiltä demokraattisten ja perustuslaillisten prosessien kanavien läpi [...] Se on ainoa tapa sulkea pois se mahdollisuus, että hallinnollisen kompleksin valta, yhtäältä, tai välirakenteiden sosiaalinen valta vaikuttaa ydinalueeseen, toisaalta, tulee itse-

näiseksi suhteessa viestinnälliseen valtaan, joka kehittyy parlamentaarisessa kompleksissa. (Käännös PK.)

binding decisions, to be legitimate, must be steered by communication flows that start at the periphery and pass through the sluices of democratic and constitutional procedures situated at the entrance to the parliamentary complex or the courts [...] That is the only way to exclude the possibility that the power of the administrative complex, on the one side, or the social power of the intermediate structures affecting the core area, on the other side, become independent vis-à-vis a communicative power that develops in the parliamentary complex. (Fossum & Schlesinger 2007, 5, jotka viittaavat Habermas 1996a: 356.)

Habermas on kehittänyt hyödyllisen *poliittisen vallan kierto –mallin* (*circulation of political power*). Sen mukaan yleisöjen mielipiteet muodostuvat poliittisten järjestelmien ulkopuolella, kanavoituvat puolueiden ja etujärjestöjen kautta ja muodostuvat ennen pitkää päätöksiksi poliittisissa järjestelmissä. Malliin liittyy haasteita. Pitääkö mielipiteiden ja tahtotilojen perustua aina ns. esipoliittisiin arvoihin tuottaakseen demokraattisesti legitiimejä päätöksiä? Onko mielipiteiden taustalla ehdottomasti oltava andersonilainen kansakuntaan perustuva kuviteltu yhteisö ollakseen legitiimejä? Entä onko edustuksellisten elinten roolien pieneneminen ongelma? Identiteettien arvoperusteisuuteen uskovien kommunitaristien näkökulmasta ilman sitovia normeja ja jaettuja arvoja yhteiskunnallinen yhteistyö ja konsensuksen löytäminen ei ole mahdollista. Tästä syystä kommunitaristit ennakoivat vähintään epävakautta, mutta jopa hajoamista yhteisölle, joka ei perustu jaettuihin arvoihin. EU-kontekstissa kommunitaristeja on kritisoitu liian korkean kynnyksen asettamisesta EU:lle, sillä sitä ei voi verrata kansallisvalti-oon. Liberaalin ja deliberatiivisen demokratian kannattajat väittävätkin kommunitarismin aliarvioivan demokraattisten järjestelmien sopeutumiskykyä jatkuvasti kehittyvään pluralismiin. Heidän mielestään kommunitaristit ylikorostavat yksittäisen valtion yhtenäisyyttä ja muistuttavat etteivät myöskään kansalliset julkiset tilat ole niin yhtenäisiä kuin mitä kommunitaristit antavat ymmärtää. (Fossum & Schlesinger 2007, 5-7.)

Fossum ja Schlesinger tuovat esille julkiseen tilaan liittyviä ongelmia. Habermasin mukaan perinteinen julkinen tila on huonontunut 1800-luvun lopusta lähtien, siis kapitalismin kehittymisestä lähtien: ideaaliolosuhteet eivät enää päde – jos ikinä pätivätkään. Deliberaation ja päätöksenteon välinen yhteys on katkennut. Vahvat yleisöt, siis esimerkiksi parlamentit, valmistelevat asiat suljettujen ovien takana. Laajempi yleisö jää järjestelmän ja valmistelun ulkopuolella. Sille jää enää passiivisen seuraajan ja järjestelmän tuotokseen reagoijan rooli. Kehitystä on kuvattu termillä oikeudellistuminen (juridification). Sillä tarkoitetaan kehitystä, jossa lainsäädäntömenetelmän tyyppinen toimintamalli leviää muille aloille. Tällöin edustuk-

selliset elimet jäävät tietyllä tavalla sivuun ja valtion sekä markkinoiden vaikutus yhä useammilla elämänalueilla vahvistuu. (Fossum & Schlesinger 2007, 8-9.)

2.3.2. Julkinen tila ja EU

Edellä olen esittänyt, että elävät julkiset tilat, viestinnälliset tilat, ovat demokraattisen järjestyksen edellytyksiä. Niissä keskustellaan, analysoidaan ja kritisoidaan poliittista järjestystä. Tämä pätee niin kansallisvaltioihin kuin EU:hunkin. Euroopan integraation edetessä ryhdyttiin esittämään kysymyksiä siitä, miten demokraattinen EU oikeastaan onkaan. Alettiin edellyttää, että se noudattaisi samoja demokraattisia normeja kuin kansallisvaltiotkin. Tässä yhteydessä nousi esiin kysymys eurooppalaisesta julkisesta tilasta, jossa kansalaiset voisivat samanaikaisesti keskustella samoista ajankohtaisista asioista yli valtioiden rajojen ja nähdä tämän seurauksena itsensä EU-lainsäädännön laatijoina ja noudattajina. EU:n kehittyminen poliittisena julkisyhteisönä tai ohjelmana (polity) liittyy tiiviisti sen kehittymiseen julkisena ja viestinnällisenä tilana. (Fossum & Schlesinger 2007 1-2.)

On hyvä pitää mielessä millainen EU on poliittisena järjestelmänä. EU:ta kuvailtaessa siitä käytetään syystä ilmaisuja *sui generis*, niin erilainen – monitasoinen ja polysentrinen - se on verrattuna mihinkään muuhun olemassa olevaan poliittiseen järjestelmään. Se merkitsee päätöksentekoa jäsenvaltioiden yläpuolella. EU on muuttanut jäsenvaltioiden roolia ja päätöksentekoprosessia toimeenpanon suuntaan, sillä jäsenvaltioiden päätökset ovat yhä suuremmissa määrin riippuvaisia EU:n päätöksistä. Suhde on kuitenkin kaksisuuntainen: siinä missä jäsenvaltiot nojaavat vahvasti EU:hun niin myös EU nojaa vahvasti jäsenvaltioihin. Parlamenttien osallistuminen ja kontrolli suureen osaan päätöksistä on pienentynyt ja viranomaisten valta toisaalta vahvistunut. Toisinaan on jopa sanottu, että EU:n monitasoista hallintorakennetta vaivaa niin sanottu kolminkertainen demokratiavaje, siis EU:n, jäsenvaltioiden ja alueiden tasolla – niin monimutkainen nykyinen järjestelmä on. EU on järjestelmänä tietoinen monimuotoisuudestaan ja se hyväksytään poliittisesti ja perustuslaillisesti. Sitä ei siis ole syytä pakottaa koherentin yhteisön muotoon vaan hyväksyä se, että EU on luonteeltaan monimuotoinen. Viranomaisten eli ei-vaaleilla valittujen virkamiesten vallan kasvun tendenssi, teknokratia, on osa tätä monimutkaisuutta. EU:ta on kritisoitu siitä, että sen markkinaorientoituneisuus yhdistyy usein juuri teknokratiaan ja toimeenpanevien elimien kuten Euroopan komission rooli korostuu liikaa. Tämän suuntaisessa järjestelmässä ei ole yllätys, että julkisen tilan on sanottu feodalisoituneen EU-järjestelmässä. (Fossum & Schlesinger 2007, 9-11.)

On tärkeää huomioida, että ei ainoastaan EU-järjestelmä vaan myös sen käsittelemät asiat ovat entistä monimutkaisempia. Klaus Eder (2007) toteaaakin, että asioiden mutkikkuus lisää entisestään tarvetta niistä käytävälle keskustelulle julkisessa tilassa. Vasta-argumentteihin on vastattava, jolloin viestinnälle on entistä enemmän tarvetta. Lienee niin, että EU tarvitsee viestintää jopa enemmän kuin kansallisvaltiot. Lisäksi odotettavissa on vaatimuksia osallistumismahdollisuuksien parantamisesta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että demokratisoituminen automaattisesti onnistuisi. (Eder 2007, 44–45.)

Teija Tiilikainen (2005) on käsitellyt Habermasin 2000-luvulla esille tuomia ajatuksia julkisesta tilasta EU-kontekstissa. Habermas tuo keskusteluun mukaan ajatukset eurooppalaisesta kansalaisyhteiskunnasta, eurooppalaisesta julkisesta tilasta sekä yhteisestä poliittisesta kulttuurista. Eräs Habermasin tärkeimmistä huomioista on se, että eurooppalaisen poliittisen identiteetin syntyminen ei ole riippuvainen siitä, että sen takaa löytyy ehdottomasti yhteinen historia, kieli ja kulttuuri. Näitäkin tärkeämpää poliittisen identiteetin syntymisen kannalta on, että on olemassa eurooppalainen kansalaisyhteiskunta, julkinen tila ja poliittinen kulttuuri. Tiilikainen sanoo, että ”Euroopan kansoilta puuttuu toistaiseksi sellainen demokraattinen vuorovaikutus, joka vakuuttaisi kansalaiset roolistaan tässä yhteisössä ja antaisi keskinäiselle yhteenkuuluvuudelle sisällön ja merkityksen.” Taustalla on ajatus siitä, että hallitustenvälisyys ei tarjoa välillisen demokraattisen vaikutuskanavan kautta kansalaisia - eikä enää ehkä EU:takaan - tarpeeksi tyydyttävää osallistumisen tasoa. Tiilikaisen mielestä hallitustenvälisyys on sinänsä tärkeä demokraattisuuden ilmentymä, mutta se ei yksinään riitä EU:n haasteiden edessä. Toinen merkittävä väylä eli kansalaisten suora osallistuminen on puutteellista ja se muodostaa ongelman.

Tiilikainen toteaa, että ”EU:n tasoisten demokraattisten käytäntöjen heikkous johtaa unioniin ja sen keskeisiin päätöksiin liittyvän poliittisen keskustelun ja päätöksenteon alistamiseen kansallisille poliittisille areenoille ja asetelmille”. Tästä esimerkkinä hän antaa EU:n perustuslakiin paneutuneen tulevaisuuskonventin (jossa Tiilikainen itsekin oli jäsenenä) työn, jossa yritettiin käydä keskustelua eurooppalaisella tasolla. Se välittyi kuitenkin jäsenvaltioihin kansallisesti värittyneenä. Eurooppalaiset poliittiset kysymykset valjastetaan usein kansallisiin poliittisiin tarpeisiin. Tiilikaisen pääväite on se, että näin rakentuneessa järjestelmässä kansalaiset jäävät kansallisen keskustelun varaan vaikka päätöksiä ja todellista vaikuttamista tehdään eurooppalaisella tasolla. Puuttuu siis mekanismi, jolla kansalaiset kotimaissaan voisivat olla osa tätä poliittista vaikuttamista ja keskustelua.

Tiilikainen asettaa mielestäni kunnianhimon tason tässä aktiivisen eurooppalaisen kansalaisen ajatuksessa kohtuulliselle ja oikealle tasolle todetessaan, että kuten ei kansallisissakaan demokratioissa niin myöskään eurooppalaisessa kontekstissa ei ole kohtuullista odottaa kaikilta kansalaisilta ”suoraa omakohtaista osallistumista poliittiseen toimintaan, vaan lähinnä siihen kytkeytymistä ja asemoitumista omien arvopäämäärien kautta”.

Tiilikainen rinnastaa kansalaisen ja julkisen tilan olennaisen suhteen ja sen puutteen ongelmat valtiossa ja EU:ssa seuraavasti:

Se, että kansalaiset näkevät unionin etäisenä ja byrokraattisena johtuu juuri siitä, että heiltä puuttuu poliittinen yhteys unioniin yhdessä muiden kanssa jaettujen arvojen, tavoitteiden ja poliittisten intressien muodossa. Onko valtio yksittäisen kansalaisen näkökulmasta erityisen läheinen? Ei ole; mutta läheisyys ja osallisuuden tunne perustuu siihen, että suurempi joukko kansalaisia asettaa valtiolle tehtäviä, tavoitteita ja päämääriä, jotka kansalainen voi jakaa. Tämä luo tarvittavan siteen kansalaisen ja valtion välille. Kaikkien valtiokäsitystä – enkä sen pohjalta tehtyjä päätöksiä – en voi jakaa, mutta näen, mihin päätökset perustuvat ja kuka kantaa niistä vastuun. Demokraattiset käytännöt toimivat. [...] Suurin haaste on kuitenkin vielä toteuttamatta. Kysymys siitä, millä avata kansalaisille EU:n laajuinen julkinen tila poliittista keskustelua ja vuorovaikutusta varten, on ratkaisematta. (2005, kursivointi PK.)

Julkisen tilan kehittymisen mahdollisuus Euroopan unionissa riippuu merkittävästi siitä millaiseksi EU kehittyy. EU ei vielä ole poliittisena yhteisönä ja järjestelmänä vakiintunut vaan se muuttaa yhä jatkuvasti muotoaan. Vaikka emme voi olla varmoja mihin suuntaan EU tulevaisuudessa kehittyy niin voimme kuitenkin päätellä, että erilaiset kehityssuunnat vaikuttavat eurooppalaisen julkisen tilan kehittymismahdollisuuksiin eri tavoin. Siksi on hyvä esitellä tässä vaiheessa kaksi erilaista näkemystä kehittyvästä Euroopan unionista ja miettiä millaiset edellytykset ne luovat julkisen tilan kehittymiselle.

Regulatorisessa mallissa EU nähdään ylikansallisen hallinnon (transnational governance) viitekehyksenä. Malli perustuu taloudellis-utilitaristiseen ajatteluun, jossa ylikansalliset institutiot luovat sääntelyä taloudellisten hyötyjen saavuttamiseksi. Poliittisena ohjelmana (polity) regulatorinen malli tuottaa ylikansallisen deliberatiivisen demokratiamallin, joka sallii joustavan paikallisen ongelmanratkaisun. Mallissa mediajärjestelmä on kansallisesti suuntautunut. Regulatorisen EU:n demokraattisuus on peräisin jäsenvaltioiden demokraattisista käytännöistä. Mallissa hyväksytään siis Robert Dahlin ajatus siitä, että liian suuressa mittakaavassa edustuksellinen demokratia ei voi toimia. Nähdään, että edustuksellisuuden laajentaminen eurooppalaiselle tasolle vietynä voi etäännyttää kansalaisia järjestelmästä entisestään. Regulatorises-

sa mallissa EU:n legitimizeetti on ehdollista. Se on riippuvaista siitä, kuinka hyvin EU suoriutuu tehtävistään. (Fossum & Schlesinger 2007, 11–13.)

Regulatorisessa mallissa julkinen tila EU:ssa nähdään ylikansallisena kokonaisuutena, joka koostuu erillisistä yhteisöistä, limittäin menevistä ja varsin itsenäisistä verkostoista. Laajaa ja yhdistävää eurooppalaista yleistä yleisöä (general public) ei niissä demokraattisessa mielessä kuitenkaan muodostu. Kansalaiset identifioituvat kansallisvaltioiden erityisyleisöihin (particular public) ja ovat käytännössä pitkälti kiinni kansallisvaltioihin kiinnittyneissä julkisissa tiloissaan. Julkinen keskustelu käydään siis suljetussa kansallisessa julkisessa tilassa, josta luodaan yhteyksiä muualle EU-alueelle vain harvakseltaan. Tämä ei kuitenkaan sulje pois ylikansallista, koko Euroopan laajuista viestintää. Mikäli sitä ilmenee, se rajautuu kuitenkin usein tiettyihin yleisöihin eikä tavoita laajaa yleisöä. Regulatorisen mallin ongelma julkisen tilan kannalta on se, että sen puitteissa ei juuri pystytä vaikuttamaan demokraattisiin puutteisiin tai luomaan yhtenäistä eurooppalaista julkista tilaa. (Fossum & Schlesinger 2007, 12–14.)

Federalistisessa mallissa EU nähdään poliittisena yhteisönä, joka rakentuu ylikansallisen hallinnon ja kansalaisten oikeuksien ja velvollisuuksien tunnustamisen pohjalta. Mallissa toimijoina ovat osittain päällekkäin limittyvät heikot ja vahvat yleisöt, jotka ovat peräisin laillis-institutionaalisista järjestelyistä. Mallin poliittinen ohjelma pitää sisällään käsityksen demokraattisesta perustuslaillisesta valtiosta. Sen eurooppalainen malli on post-nationalistinen ja federalistinen unioni. Mallissa oletetaan, että poliittinen eurooppalainen (ja kansallinen) keskustelu vaikuttavat päättäjiin ja näiden toimet tulevat tämän prosessin kautta demokraattisesti legitimoitua.

Federalistisessa mallissa demokraattinen legitimizeetti on peräisin EU:n perustuslaillisuudesta. Se sitoo kaikkia ja on kaikkien hyväksymä. Tämän puitteissa kaikki yksilöt ja yhteisöt säilyttävät omat identiteettinsä ja arvonsa. Federalismi tunnustaa erilaisuuden ja se suojelee monimuotoisuutta. Ei voida kuitenkaan olettaa, että tämä turvaisi kulttuurisen integraation. Siksi on turvauduttava poliittiseen integraatioon, jonka puitteissa sovitaan kunnioitettavan tiettyjä oikeusvaltion periaatteita ja siihen tiiviisti liittyviä yhteisiä arvoja kuten demokratiaa, monimuotoisuutta ja ihmisoikeuksia. (Fossum & Schlesinger 2007, 14–17.)

Julksen tilan kannalta federalistinen käsitys EU:n tulevaisuudesta on varsin myönteinen. Tästä näkökulmasta julkista tilaa ei pidetä monoliittisena tilana vaan sen toimivuuden nähdään syntyvän jatkuvassa liikkeessä olevista päällekkäisistä vahvoista ja heikoista yleisöistä. Fede-

ralistiseen malliin vedoten vaaditaan usein vahvempaa parlamentarismia. EU:n kohdalla vaaditaan vahvempaa roolia Euroopan parlamentille, kansanäänestysten lisäämistä sekä muiden julkista deliberaatiota lisäävien menettelytapojen laajentamista. Federalistinen malli on siis lähdekohdiltaan monikulttuurinen, jolloin EU nähdään laajemmassa kosmopoliittisessa viitekehyksessä. (Ibid.) Kosmopoliittinen näkökulma rikkoo perinteisiä käsityksiä julkisen tilan rajoista, sillä se ulottuu potentiaalisesti yli kansallisten yhteisöjen rajojen. Tästä näkökulmasta viestinnällinen tila on jo tosiasiallisesti – vaikkakin laajasti tarkasteltuna marginaalisesti – maailmanlaajuinen. Näin ollen kosmopoliittien kansalaisten voidaan olettaa pitävän itseään osana maailmanlaajuisesta poliittisesta keskustelusta. Tässä kohdin palataan jälleen julkisen tilan ja EU:n suhteen ydinkysymyksen äärelle: pitäisikö EU:n viestinnällisen tilan vastata kansallisvaltion mallia vai voisiko EU:n kohdalla miettiä erilaista mallia? Schlesingerin esittämässä mallissa päällekkäiset viestinnälliset yhteisöt voisivat kytkeytyä yhteen ylikansalliseksi viestinnälliseksi tilaksi. (Schlesinger 2007, 66.)

Regulatorinen tai federalistinen malli eivät kumpikaan takaa, että Euroopassa syntyisi kansallisvaltion julkista tilaa vastaava eurooppalainen julkinen tila. Fossum ja Schlesinger päätelevät, että mikäli EU:n kehitys jatkuu regulatorisella linjalla, niin eurooppalaisen julkisen tilan kehittymismahdollisuudet ovat varsin heikot. He näkevät federalistisen linjan parempana – vaikkakaan eivät ongelmattomana – alustana yhteisen julkisen tilan kehittymiselle. (Fossum & Schlesinger 2007, 17.) Fossum ja Schlesinger näkevät, että viestinnällä on avainasema Euroopan integraatioprosessissa ja demokratisoitumisessa, jopa tärkeämpi kuin kansallisvaltioiden kohdalla. (Fossum & Schlesinger 2007, 22.)

2.3.3. Eurooppalainen poliittinen kieli ja kulttuuri

Eräs ongelma eurooppalaisen julkisen tilan luomisessa on se, että ei ole olemassa eurooppalaista poliittista kieltä. Lars Christian Blichnerin mukaan yhä jatkuva taloudellinen integraatio ja lisääntynyt kulttuurinen monimuotoistuminen luovat periaatteessa hyvät asetelmat EU:n poliittiselle integraatiolla. Blichnerin mukaan taloudellisen integraation syveneminen tekee poliittisen integraation itse asiassa vielä todennäköisemmäksi ja tarpeellisemmaksi kuin aiemmin. Sen suurimpana esteenä Blichner kuitenkin näkee tällä hetkellä kielelliset kysymykset. Hänen mukaansa EU:ssa on puhuttu samaa taloudellista kieltä jo 30–40 vuotta, mutta yhteistä poliittista kieltä ei ole vielä olemassa. (Blichner 2007, 154.)

Blichner erottelee keskenään metakielelliset kielet (metalingual languages) ja vernakulaariset kielet (vernacular languages). Metakielellisillä kielillä Blichner tarkoittaa kieliä, jotka välittävät tietoa jostain tietystä aiheesta ja jonka sisältö on karkeasti ottaen sama. Blichner käyttää näistä esimerkkeinä jalkapallon kieltä tai katolilaisuuden kieltä. Metakielelliset kielet ylittävät vernakulaaristen kielten rajat siinä mielessä, että mikäli saman metakielen puhujat keskustelisivat keskenään samalla vernakulaarisella kielellä, kuten suomeksi, niin he puhuisivat samasta aihepiiristä vaikkakin ehkä eri näkökulmista. (Blichner 2007, 154–155.)

Blichner esittää, että eurooppalaisen poliittisen integraation edistyminen riippuu yhteisen poliittisen kielen, siis metakielen syntymisestä. Poliittisen integraation kannalta on välttämätöntä, että kansalaiset puhuvat suurin piirtein samoista asioista ja voivat näin luoda mielipiteen poliittisesta integraatiosta. Enää kansalaisille ei riitä pelkkä talouskieli, jossa puhutaan teknokraattisävytteisesti tehokkuudesta ja integraation taloudellisista hyödyistä yli kansallisvaltioiden rajojen. Blichnerin mielestä kansalaiset kaipaavat keskustelua yhteisistä päämääristä ja arvoista integraation takana ja talouskieli yksin ei pysty siihen vastaamaan. Talouskielen diskurssin kautta on mahdollista viestiä vain yhden arvojärjestelmän kautta. Se ei edistä diskursiivisen yhteisymmärryksen löytämistä. (Blichner 2007, 154–158.)

Blichnerin mielestä syy sille, että yhteistä poliittista kieltä ei ole syntynyt löytyy päättäjistä. Aitojen poliittisten aiheiden käsittelemistä on vältetty, jotta välttyttäisiin aikaa kuluttavilta diskursiivisilta, monimutkaisilta konflikteilta. Blichner toteaa, että poliittisen kielen kehittymisen täytyy kulkea käsi kädessä poliittisten aiheiden kanssa. Kansallisvaltioissa poliittinen ja taloudellinen kieli kehittyivät samanaikaisesti, kun taas EU:ssa vain jälkimmäinen kehittyi täysimittaisesti. Blichner näkee EU:n vahvat teknokraattiset juuret keskeisenä esteenä poliittisen integraation edistymiselle. EU on tehnyt saman päätelmän. Blichner kuitenkin kritisoi sitä, että EU:ssa on lähdetty vastaamaan demokratiavajeeseen ja eurooppalaisen kansalaisyhteiskunnan puutteeseen päättelemällä, että kansalaisyhteiskunta täytyy luoda, mikäli se puuttuu. Sitä voidaan taloudellisesti ja institutionaalisesti edistää, mutta kansalaisia on mahdotonta pakottaa osallistumaan ja olemaan jotakin mieltä. (Blichner 2007, 159–160.) Tässä mielessä demokratisoitumiskehitys on aina jossain mielessä epävakaa.

Toimivan demokratian näkökulmasta kansalaisten - ei siis yksin eliitin - käymä laaja poliittinen keskustelu on välttämätöntä. EU:ta vaivaavien kielirajoitteiden vuoksi Blichner esittää,

että kansalaiset keskustelisivat eurooppalaisista poliittisista aiheista kansallisissa ja paikallisissa konteksteissa yhteisiin jaettuihin käsityksiin tukeutuen. (Blichner 2007, 161.)

Lisääntyneen kulttuurin pluralismin ongelma on se, että se saattaa lisätä tuhoavien konfliktien määrää. Se puolestaan voi tehdä yhteisymmärryksen saavuttamisen vaikeaksi. Tämä pätee niin kansallisvaltioiden kuin EU:nkin tasolla. Poliittinen mahdollisuus piilee siinä, että kun konfliktit muuttavat luonnettaan valtioiden rajat ylittäviksi niin silloin EU voidaan potentiaalisesti nähdä ratkaisijana näille konflikteille. EU:n kohdalla on tärkeää miettiä myös sitä kuinka paljon kulttuurista heterogeenisyyttä poliittinen yksikkö voi sisältää ilman, että sen vakaus – kuten minkä tahansa demokraattisen järjestelmän perusta - heikentyy. (Blichner 2007, 163–164.)

EU:n taloudellisen ja poliittisen integraation kannalta on siis tärkeää, että homogenisoitumista tapahtuu poliittisen kulttuurin tasolla. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että eurooppalaisen kulttuurin pitäisi homogenisoitua integraation jatkuvuuden varmistamiseksi. Kulttuurisen homogenisaation vaatiminen voisi pikemminkin vähentää kansalaisten tukea integraatiolle.

Blichner tiivistää yhteisen poliittisen kielen luomisen ongelman osuvasti: “A common language existing only as a top-down description of the current state of EU affairs holds out no prospects for the development of common European public spheres.” Ei siis riitä, että poliittista kieltä käyttävät vain EU-instituutiot ja ne kertovat ylhäältä alaspäin mitä EU-asioiden saralla tapahtuu. Yhteisen poliittisen kielen pitää välittyä myös julkisen keskustelun eri tasoille ja inspiroida keskustelua. Blichner näkee myönteisenä kehityksenä kuitenkin sen, että EU:ssa ylipäättään käydään keskustelua demokratian tilasta. Erimielisyydet ovat julkisten tilojen kasvualustaa - eurooppalainen julkinen tila ei voi kehittyä, mikäli vaikeista aiheista ei käydä keskustelua. Niistä ei tarvitse olla samaa mieltä, mutta niistä pitäisi pystyä keskustelemaan saman viitekehyksen sisällä. Näitä käsityksiä pitää päivittää jatkuvasti. Jotta se olisi mahdollista, täytyy eri yhteisöjen edustajien olla jatkuvasti tekemissä keskenään. (Blichner 2007, 165–166.)

2.3.4. Julkisen sektorin tuki julkista tilaa luoville ja ylläpitäville rakenteille

EU:n kiinnostusta viestinnän saralla yhä aktiivisempaan toimimiseen on hyvä tarkastella myös erään toisen Habermasin tekemän huomion kautta. Hän näkee median yhä vahvistuvan kaupallistumisen ongelmallisena, sillä tuolloin riskinä on, että kuluttaja ottaa kansalaisen pai-

kan. Kaupalliselle medialle ei varsinaisesti ole suurta merkitystä miten informatiivista, rationaalista tai monimuotoista keskustelua mediassa syntyy. Kaupallisuus ja myymisen tarve synnyttävät Habermasin kutsuman valheellisen julkisen tilan (pseudo public sphere). Habermasin perinteisen käsityksen mukaan julkinen tila oli yhteisen keskustelun paikka, kun taas nykyinen valheellinen julkinen tila saa ihmiset kuluttamaan yksityisesti, jolloin keskustelevaa julkista tilaa ei synny. Markkinoilla ja kaupallisella medialla ei periaatteessa ole mitään erityistä syytä kantaa huolta yhteiskunnan monipuolisesta kuvaamisesta tai poliittisten aiheiden käsittelemisestä. (Harrison & Woods 2000, 483.) Tämä ei tarkoita etteikö näitä aiheita kaupallisessa mediassa käsiteltäisi, koska edellä mainituille aiheillekin löytyy toki seuraajia. Uusi ongelma on myös se, että toisin kuin massayleisöjen aikaan yleisöt ovat nykyisin yhä fragmentoituneempia eli hajautuneet useisiin medioihin ja eri kanaville. Tämä johtaa siihen, että kansalaisia katsojina ja keskustelijoina on yhä vaikeampi tavoittaa. (Harrison & Woods 2000, 484.) Tämä trendi korostuu entisestään kansalaisten ja keskustelujen siirryttyä verkkoon. Yhteiskunnallista keskustelua käydään entistä fragmentoituneemmassa mediaympäristössä, mikä vaikeuttaa toimivan julkisen tilan kehittymistä. Sen sijaan julkisia tiloja syntyy nyt useita.

Edellä mainitun tyyppiset ongelmat vaikeuttavat entisestään eurooppalaisen julkisen tilan luomista, mikä mielestäni selittää osaltaan EU:n erityisiä ponnistuksia viestinnän parissa. Eurooppalaisessa kontekstissa julkisen palvelun merkitys ja sen arvot korostuvat yhä selkeämmin ja ne on otettu huomioon esimerkiksi sallimalla valtion tuet julkisen palvelun tuotannossa, koska sillä nähdään olevan erityinen sosiaalinen ja poliittinen tehtävä. EU panostaa monipuolisin rahoitusvälinein sen varmistamiseen, että EU näkyy ja kuuluu kansalaisten elämässä.²

Seija Ridellin mukaan ”tila ei ole vuorovaikutuksen ja toiminnan irrallinen kehys, vaan se rakentuu ja tulee uusinnetuksi viestinnällisissä prosesseissa”. Ridell vertaa artikkelissaan toimittajia diskursiivisten julkisuustilojen arkkitehteiksi. (Ridell 2004, 4.) Ridellin alkuperäistä ajatusta hyödyntäen on kiinnostavaa tarkastella julkisen tilan suunnittelua ja toteuttamista eräänlaisena tilaaja-tuottaja –mallin sovelluksena. EU tarvitsee menestyäkseen julkisen tilan ja sitä

² EU rahoittaa esimerkiksi ympärivuorokautista ja monikielistä koko Euroopassa näkyvää Euronews-uutiskanavaa. En lähde tässä erittelemään kaikkia erityyppisiä teemavuotia ja kohtaamispaikkoja (EU:n virallisia nettisivuja ja foorumeita virallisilla kielillä), joita EU on vuosien varrella luonut. Tyydyn toteamaan, että niitä on olemassa. Eri rahoitusvälineillä tarkoitan tässä mm. EU:n Media- ja Kulttuuri-ohjelmista tulevaa rahoitusta audiovisuaalisen sektorin kehittämiseksi. Euroopan komissio asetti esimerkiksi 2000-luvun alussa APCAV-rahoituksen saamisen kriteeriksi sen, että ohjelmasta rahoitettujen tv- ja radio-ohjelmien tuli lisätä EU-tuntemusta, tuoda EU:n instituutioita ja kansalaisia lähemmäs toisiaan ja saavuttaa tarpeeksi suuria yleisömääriä. Euroopan unionin rakennerahastoista rahoitettuja hankkeita toteutettaessa ja niistä tiedotettaessa menojen tukikelpoisuuden ehtona on, että EU-tunnukset ovat sovitulla tavalla näkyvillä erilaisissa julkaisuissa, tuotteissa ja paikoissa.

se näin ollen ”tilaa”, jonka jälkeen se itse tai muut ulkoiset organisaatiot ”tuottavat” sitä sen tarpeisiin. Tuotantoa voidaan siis ulkoistaakin, kunhan varmistetaan, että tuotokset täyttävät tietyt vähimmäiskriteerit eurooppalaisuuden suhteen. Tutkijoiden lisäksi myös Euroopan unioni on mielestäni päätenyt siihen lopputulokseen, että julkinen tila kansalaiskeskustelun mahdollistajana on tarpeellinen, ellei peräti aivan välttämätön. Tämän jälkeen on voitu keskittyä miettimään sitä, millainen julkisen tilan arkkitehtuuri luodaan ja miten sen tuottaminen käytännössä toteutetaan.

Pitkäikäisten demokratioiden tapauksessa voi tuntua siltä kuin julkinen tila olisi aina ollut olemassa ja tulisi aina olemaankin - näin ei kuitenkaan ole Habermasin väitteiden valossa. Miten on nuorten demokraattisten järjestelmien tapauksessa? Tarvitseeko EU:kin omat diskursiivisten julkisuustilojen arkkitehtinsä kuten kansallisvaltiot? Vai onko sillä jo sellaisia? Miksi se niitä tarvitsisi ja mitä näiden julkisuustilojen arkkitehtien pitäisi suunnitella?

2.4. Eurooppalainen identiteetti ja kulttuuri

2.4.1. Identiteetin luomisen tarve

Michael Bruter käsittelee identiteetin luomisen tarvetta. Hänen mukaansa kaikki poliittiset yhteisöt tarvitsevat kollektiivista identiteettiä poliittisten projektien tueksi. Bruterin mukaan kansalaisen poliittinen identiteetti voidaan määritellä tämän kuulumiseksi poliittisesti relevanttiin ihmisryhmään ja poliittiseen rakenteeseen. On pitkään ajateltu, että tätä rakennetta vastaavan poliittisen identiteetin kehittymistä voidaan pitää poliittisen yhteisön legitimaation lähteenä. Jo Rousseau’n ajatusten pohjalta voidaan sanoa, että olennaista on se että kansalaiset valitsevat identifioitua yhteisöönsä, kuten valtion. Demokraattiset prosessit ja niiden taustalta löytyvä identifioituminen ovat olleet 1700-luvulta lähtien modernin demokraattisen valtion legitimitietin ytimessä. Näyttää siis siltä, että ilman identiteettiä ei ole olemassa aitoa ja kestävä poliittiseen yhteisöön liittyvää legitimitiettiä. Näin ollen joka kerta kun on luotu uusi poliittinen yhteisö, on kysymys uuden poliittisen identiteetin luomisesta noussut esiin. (Bruter 2005, 1-3.)

Tähän samaan aktiiviseen toimintaan, identiteetin luomiseen ja muokkaamiseen ja tämän rooliin legitimitietin konstruomisessa, viittaa myös Diana Petkova (2005). Hän muistuttaa konstruktivistien Andersonin tapaan olevan nykyisin sitä mieltä, että kaikki identiteetit ovat konstruoituja, kuviteltuja sekä tietoisesti tai tiedostamattomasti muovattuja. Eurooppalainen

identiteetti näyttääkin tästä näkökulmasta olevan vain yksi poliittinen ja kulttuurinen rakennelma muiden modernin kauden identiteettien joukossa. Siksi viestinnälle avautuu aivan erityinen rooli keskusteltaessa eurooppalaisesta identiteetistä.

Enää ei siis epäillä etteivätkö poliittiset identiteetit voisi olla moninkertaisia ja toisiaan täydentäviä (kt. esim. Bruter 2005, 15–19.) Aiemmin tutkijat olettivat identiteettien olevan ainutlaatuisia, yhteensopimattomia ja kiinteitä. Ongelmana Bruter pitää sitä, että mikäli tutkimusta oli tehty eurooppalaisesta identiteetistä eikä vain oletettu sen olevan olemassa, oli sen aineistona usein käytetty Euroopan unionin tilastokeskuksen tuottamia tilastoja, Eurobarometrejä. Bruter sanoo Eurobarometri-tuloksilla olevan uskottavuusongelmia, koska esitettävät kysymykset ovat muotonsa takia³ täysin laiminlyöneet sen, että eurooppalainen ja kansallinen identiteetti voivat olla myönteisessä yhteydessä toisiinsa eivätkä suinkaan ole lähtökohtaisesti välttämättä vastakkaisia.

Bruter on osoittanut empiirisissä tutkimuksissaan, että yksilön poliittinen identiteetti voi kehittyä toistuvien ja jatkuvien ylhäältä tulevien (top-down) viestien seurauksena myös eurooppalaisessa kontekstissa. Hän ottaa huomioon sen miten poliittinen viestintä, symboliset kampanjat ja uutisointi - viestintä koko laajuudessaan - vaikuttavat yksilön poliittisen identiteetin kehitykseen. Bruter viittaa toisiin tutkimuksiin ja väittää tällaisilla viesteillä olevan lopulta vaikutusta lyhytaikaisten ohella myös pitkäaikaisiin uskomuksiin, kansalaisen käsitykseen identiteetistään. Eurobarometreissä esiintyvää ongelmaa kansallisen ja eurooppalaisen identiteetin vastakkainasettelusta ei ilmene Bruterin tekemässä tutkimuksessa. Kun niistä kysytään erillään, vastaajat identifioituvat vahvasti molempiin. Tärkeään asemaan Bruter nostaa myös sen havainnon, että ajan kuluminen ja altistuminen symboleille vaikutti vahvistavasti koehenkilöiden poliittiseen identiteettiin. Tämä on tutkielmani kannalta tärkeä havainto. Se selittää EU-viestintään ja EU:n näkyvyyteen panostamisen hyödyllisyyttä ja loogisuutta pidemmällä aikavälillä. Bruterin (2005) mielestä on selvää, että Euroopan unionin toimielimet tuottavat perinteisten valtioiden tapaan eurooppalaista poliittista identiteettiä käyttämällä hyväkseen EU:n symboleita. Näitä ovat muiden muassa lippu, hymni, kansallispäivä ja oma raha. Näiden myös komissio itse uskoo niiden vahvistavan kansalaisten tunnetta kuulumisesta eurooppalaiseen poliittiseen yhteisöön. (Bruter 2003, 1148–1152, 1158–1160. Valentini 2005, 179.)

³ Bruter 2003, 1154. Kritiikin mukaan kysymykset esitetään ainoastaan suhteessa kansalliseen identiteettiin, joten vastaukset ovat kysymysten vuoksi harhaanjohtavia. Eurobarometri-kysymykset viittaavat usein tulevaisuuteen, vastatessa pitäisi siis ikään kuin osata ennustaa. Lisäksi vastaajat voivat tarkoittaa eurooppalaisuudellaan eritasoisia kiintymystä yhteisöä kohtaan. Tässä tilanteessa vertailu vaikeutuu. Esimerkiksi Harrison & Woods (2000, 477–478) mainitsevat Eurobarometriin pessimistiset tulokset yhteisen identiteetin olemattomuuden suhteen niitä kyseenalaistamatta.

2.4.2. Eurooppalainen identiteetti

Gerard Delanty ja Chris Rumford (2005) toteavat suoraan, että teoreettisesti kysymys eurooppalaisesta identiteetistä ei eroa mitenkään kansallisesta identiteetistä. Siksi heidän mielestään ei ole syytä juuttua kiistanalaisiin kysymyksiin siitä onko eurooppalainen identiteetti korvaamassa kansallisia identiteettejä vai ei. Delantyn ja Rumfordin mukaan on paljon hyödyllisempää tarkastella kollektiivisen identiteetin kehittymistä suurten sosiaalisten ja poliittisten muutosten kontekstissa. Useiden tutkimusten valossa on selvää, että eurooppalaisuus on ollut osan monia kansallisia identiteettejä. Eurooppalaista identiteettiä ei siis kannata selittää ainoastaan kulttuuristen arvojen, tavoitteiden, alueen ja kansojen valossa. Sitä on hedelmällisempää tarkastella sosio-kognitiivisena muodostelmana, joka koostuu evaluaatiosta, diskursiivisista käytännöistä ja identiteettiprojekteista. Tässä mielessä kehityksessä on yhteneväisyyksiä diskursiivisen demokratian ja kosmopoliittisen eurooppalaisen identiteetin kanssa. (Delanty & Rumford 2005, 50.)

Delanty ja Rumford esittelevät neljä näkökulmaa identiteettiin. Identiteetin nähdään ensinnäkin syntyvän ainoastaan suhteessa sosiaaliseen toimintaan ja sen nähdään olevan konstruoitu. Identiteetti rakentuu tästä näkökulmasta sosiaalisen toimijan itseymmärryksestä, mikä puolestaan muuttuu ajassa – siksi identiteetitkin muuttuvat. Toiseksi Delanty ja Rumford muistuttavat, että identiteeteillä on narratiivinen ulottuvuus, jota ihmiset rakentavat kertomalla itsestään tarinoita ja luovat näin jatkuvuutta. Kielen keinoin luodaan valikoitua identiteettiä, muistetaan ja unohdetaan. Kolmas näkökulma identiteettiin muistuttaa siitä, että identiteetti rakentuu aina toista eli erilaisuutta vasten. Neljäs tyypillinen piirre identiteeteille on se, että ne ovat usein moninkertaisia eli limittäisiä ja sekoittuneita. Kaikki identiteetit ovat siis luonteeltaan konstruoituja, jotka kehittyvät jatkuvasti – niiden rajat ovat neuvoteltavissa. Kollektiivinen identiteetti ei ole yksittäisten ihmisten identiteetti vaan tietyn ryhmän käsitys itsestään. Se voi olla olemassa ilman suoraa suhdetta henkilökohtaisiin identiteetteihin. Kollektiivisen identiteetin edellytys on sosiaalinen ryhmä ja kollektiivinen projekti. (Delanty & Rumford 2005, 51–52.)

Eurooppalaisen identiteetin määritelmän osalta Delanty ja Rumford toteavat, että henkilökohtaisten identiteettien eurooppalaistuminen ja niiden määrän kasvaminen ei johda suoraan eurooppalaisen kollektiivisen identiteetin syntymiseen. Kollektiiviset identiteetit syntyvät tietyn sosiaalisen ryhmän tai institutionaalisen viitekehyksen pohjalta, joka tuo esiin kollektiivista identiteettiä. Tällaisen identiteetin syntymisen edellytys on, että on olemassa keinot ilmaista

tiettyä kollektiivista itseymmärrystä. On siis kyseenalaista pystyykö EU esittelemään kollektiivisen identiteetin, joka olisi verrannollinen kansallisiin identiteetteihin – monet aloitteet ovat rakentaneet sille kuitenkin pohjaa. (Delanty & Rumford 2005, 54–56.) Olennaista on se, että jotta kansalaiset olisivat halukkaita antamaan EU:lle kansallista toimivaltaa, täytyy kansalaisten olla edes hieman identifioituneita Eurooppaan. Ei siis ole tarpeen, että eurooppalainen identiteetti koettaisiin ensisijaiseksi ja näin tärkeämmäksi kuin kansallinen identiteetti. Eurooppa poliittisena yhteisönä (polity) ei edellytä eurooppalaista demosta, joka korvaisi kansallisen vastineensa ja tämän identiteetin – tosin eurooppalaisen demoksen kehittymisestä on merkkejä ja se osoittaa voimistumisen merkkejä. Tärkeä huomio on se, että kansallinen ja eurooppalainen identiteetti voivat olla olemassa samanaikaisesti ja ne voivat täydentää toisiaan. Ne eivät sulje toisiaan pois. (Herrmann & Brewer 2004, 250, 270–271.)

Eurooppalainen identiteetti on siis olemassa monilla eri tasoilla, kuten henkilökohtaisten, kollektiivisten ja laajempien kulttuuristen identiteettien tasolla. Ne on analyttisessä mielessä pidettävä erillään toisistaan. Eurooppalainen identiteetti on mahdollinen arvojen ja etujen yläpuolella olevana kosmopoliittisena identiteettinä pikemminkin kuin ylikansallisena identiteettinä tai virallisena EU-identiteettinä, joka perustuu EU:ssa paljon esillä olleeseen Yhtenäisyysmoninaisuudessa –sloganiin (Unity in diversity). Eurooppalaisen identiteetin kosmopoliittisuudella tarkoitetaan sitä, että eurooppalaisuudella ei viitata mihinkään tiettyyn kulttuuriin tai politiikkaan vaan kosmopoliittiseen henkeen. Kosmopoliittisuus ei rajaudu yksin eurooppalaisuuteen, mutta sillä on tunnistettava eurooppalainen luonne (vertaa historiallinen amerikkalaisuus, jossa suuntaus ns. nativismiin). Kosmopoliittisuuden käsitteessä tähdätään kansallisen partikulaarisuuden yläpuolella. Käsityksen mukaan naapurivaltion asukas on 'yksi meistä'. Kuka tahansa voi olla kosmopoliitti riippumatta asuinpaikastaan, etnisestä taustastaan tai kansallisuudestaan. Tunnustetaan siis se tosiasia, että elämme monimuotoisessa maailmassa, jossa muiden arvoja arvostetaan. Kosmopoliittisuutta ei siis pidä sekoittaa transnationaalisuuteen. Eurooppalaisen identiteetin ei tarvitse olla kansallinen tai etnisyyden monimuotoisuuden perustuva rakennelma kuten esimerkiksi amerikkalainen identiteetti. Kosmopoliittisessa eurooppalaisuudessa on kyse siitä, että yksilö tunnistaa sen, että hän elää maailmassa, jossa ei kuuluta tiettyyn kansaan. (Delanty & Rumsfeld 2005, 54–56, 67–68, 75–77.)

2.4.3. Kansalaisidentiteetti ja kulttuurinen identiteetti

Erottelu identiteetin kansalais- ja kulttuuriosien (civic and cultural components of a European political identity) kesken on Bruterin mielestä välttämätöntä, jotta voidaan ymmärtää miten

ihmiset käsittävät eri tasoiset kiintymyksensä poliittisiin yhteisöihin. Bruter tekee jaottelun kansalaisidentiteettiin ja kulttuuriseen identiteettiin. Bruterin mukaan kansalaisidentiteetissä on kyse esimerkiksi valtion identifioitumisesta ja kulttuurisessa identiteetissä esimerkiksi kansakuntaan identifioitumisesta. Oletus on, että nämä kaksi käsitystä ovat olemassa rinnakkain kansalaisten mielissä, mutta analyttisesti ne on kuitenkin syytä pitää erillään. (Bruter 2005, 11–13.) *Eurooppalaisessa kansalaisidentiteetissä* on siis kyse siitä, miten vahvasti ihmiset kokevat olevansa osa eurooppalaista poliittista järjestelmää. Tuolloin keskeistä on se, minkä järjestelmän säännöillä, laeilla ja oikeuksilla on vaikutusta kansalaisten jokapäiväiseen elämään, minkä poliittisen järjestelmän toimintaan he osallistuvat ja tuntevatko he jonkinlaisen yhteyttä toisten EU-kansalaisten kanssa. Kansalaisidentiteetin ajatus muistuttaa Habermasin perustuslaillista isänmaallisuutta (constitutional patriotism). (Bruter 2003, 1155.)

Eurooppalaisessa kulttuuri-identiteetissä on puolestaan kyse siitä, että EU-kansalaiset ovat EU-kansalaisille läheisempiä kuin alueen ulkopuoliset ihmiset (non-EU citizens). Ihminen, jolla on vahva eurooppalainen kulttuuri-identiteetti - sosiaalinen identiteetti - tuntee kuuluvansa eurooppalaiseen poliittiseen yhteisöön. Sen perustana voi olla lähes minkäläinen käsitys tahansa jaetusta eurooppalaisesta kulttuuriperinnöstä ja historiasta. (Bruter 2003, 1155–1156.)

Myös Diana Petkova käsittelee eurooppalaista kulttuuri-identiteettiä. Hän tarkastelee eurooppalaista kulttuuriperintöä ja näkee paradoksin sen ja EU:n ylikansallisen vahvistamisen (supranational consolidation) politiikassa. Hänen mielestään EU-projekti on vieraannuttanut ihmiset varsinaisesta 'aidosta' eurooppalaisesta identiteetistä, eräänlaisesta metaidentiteetistä (Petkova 2005, 43.) EU-tasolla ongelma voi syntyä siitä, että EU ei saa enää tuosta vanhasta eurooppalaisesta kulttuurisesta identiteetistä irti sitä, mitä se tarvitsisi vastatakseen nykyisiin poliittisiin haasteisiin ja ihmisten todellisuuteen (tästä perinteestä, katso esim. Dunkerley & al. 2002). Mikäli Euroopan integraation toivotaan edistyvän ja vahvistuvan, on varsin luontevaa ajatella, että myös kulttuurisen eurooppalaisen identiteetin on vahvistuttava ja sitä on päivitettävä, unohtamatta kuitenkaan kulttuurista ja historiallista perintöä. Petkova ehdottaakin ratkaisuksi mallia, jossa yhteisöillä on ensiksikin traditionaalinen kollektiivinen kulttuurinen identiteetti (esim. suomalainen) ja toiseksi kollektiivinen kulttuurinen transnationaalinen identiteetti (esim. eurooppalainen tai EU-identiteetti). Eurooppalaisen identiteetin, olipa kyse sitten ensi- tai toissijaisesta identiteetistä – korvaavasta tai täydentävästä – pitäisi olla kiinni myös tässä päivässä.

David Dunkerley (2002) ei painota Petkovan tavoin kulttuurisen identiteetin päivittämistä. Hänen mielestään Euroopan kulttuurinen yhtenäisyys on vaikea kysymys, koska siihen liittyy niin monia ongelmia, esimerkiksi sen pohjalta rakennetun identiteetin selektiiviseen luonteeseen. Siksi Dunkerleyn mielestä eurooppalaisen identiteetin pitäisikin EU-näkökulmasta perustua eurooppalaisiin instituutioihin ja EU-kansalaisuuteen kulttuurisen pohjan sijaan. Näin jäisi tilaa inklusiivisemmalle ajatukselle eurooppalaisuudesta, joka ei ammentaisi vain kulttuurihistoriasta tai EU:n sisäisestä tai ulkoisesta toiseudesta. (Dunkerley 2002, 109–125.) Daniel Innerarity puolestaan katsoo, että Eurooppaa pitäisi tarkastella pikemminkin jatkuvasti muuttuvana kokonaisuutena, jossa menneisyydellä on vähemmän merkitystä kuin halutulla yhteisellä tulevaisuudella. Tämän ajatuksen kautta voisi syntyä mahdollisuus kehittää demosta, joka olisi valmis kohtaamaan ongelmia, mutta samalla myös säilyttämään sille tyypillisen monimuotoisuuden. Ajatus *jaetusta kohtalosta* antaisi rakentaa yhteistä identiteettiä ja tulevaisuutta myös ilman yhteisöä. Identifioituminen korvaisi kuulumisen poliittiseen yhteisöön. (Innerarity 2014, 24–26.)

2.4.4. Eurooppalainen kulttuuri identiteetin muokkaajana

Eurooppalaisen kulttuurin problematiikka sivuaa siinä määrin eurooppalaista identiteettiä, että sitä kannattaa tämän työn puitteissa käsitellä lyhyesti. Katja Möttönen (1998) on tarkastellut eurooppalaista identiteettiä, joka piirtyy Euroopan komission kulttuuria koskevissa tiedonannoissa. Hänen mukaansa kulttuuri oli mukana eurooppalaisen identiteetin elementtinä ensimmäisen kerran Kööpenhaminan julistuksessa vuonna 1973. Eurooppa nähdään siinä yhtenäisenä sivilisaationa, jota luonnehtivat tietyt oikeudelliset, poliittiset, kulttuuriset ja henkiset arvot. Jo 1970-luvulta lähtien erilaisia kulttuurisektorin toimenpiteitä on suositeltu identiteetin rakentamisen työkaluiksi. Identiteetin ja yhteisen äänen ajatellaan edesauttavan EU-maiden yhteisen politiikan muotoilemista erityisesti ulkopolitiikassa. (Möttönen 1998, 35–36, 39–40.) Möttönen toteaa, että EU:n kontekstissa kulttuurista ja identiteetistä puhuminen liittyyvät sen legitimeetin vahvistamiseen ihmisten keskuudessa. Tässä kohdin kollektiivinen identiteetti, yhteenkuuluvuus ja solidaarisuus ovat keskeisimmässä asemassa. Niiden avulla eurooppalaiset voivat tuntea suurempaa henkistä ja kulttuurista yhteenkuuluvuudentunnetta keskenään sekä sitoutua EU:n integraatioprosessiin. Ei siis riitä, että ihmiset hyväksyvät Euroopan integraation vaan heidän pitäisi Möttösen mukaan kulttuuritiedonantojen valossa olla tunnetasolla samastuneita EU:hun. Möttösen mukaan Euroopan komission silmissä ihmisten tahto yhdenytymiseen on EU:n kannalta olennaisinta. (Möttönen 1998, 41–42.)

Lisäksi eurooppalaisen identiteetin edistämistä perustellaan aidon eurooppalaisen tason demokraattisuuden toteutumisella. Valentinin mielestä kollektiivinen eurooppalainen identiteetti on tärkeä erityisesti siitä syystä, että ilman sitä ei ole toivoa legitiimistä ylikansallisesta demokradiasta, jota EU julistaa edustavansa. Mikäli sitovia päätöksiä sovelletaan yksilöihin, jotka eivät koe olevansa jäseniä kollektiivisesti päätöksiä tekevässä yhteisössä näyttää demokradian tila kovin heikolta ('an imposition, a non-consensual procedure'). Ylikansallinen demokradia ja eurooppalainen yhteisö ovat Valentinin mielestä mahdollisia ainoastaan, jos eurooppalaiset eri maissa tuntevat kuuluvansa kansallisvaltioiden lisäksi laajempaan EU:hun eli heillä on jonkintasoinen eurooppalainen identiteetti. (Valentini 2005, 195–197.)

Eurooppalaisen kulttuurin ja identiteetin edistämisen ensiaskeleet sijoittuvat aikaan, jolloin Euroopan unionin kehitys kiihtyi 1970- ja 80-luvuilla. Tuolloin yhteisön oikeuden ensisijaisuus suhteessa kansalliseen oikeuteen selvisi laajemminkin kansalaisille jäsenvaltioissa. Ihmiset tulivat tietoisemmiksi unionin merkityksestä jokapäiväisessä elämässään. Euroopan parlamentissakin havaittiin jäsenmaiden puutteellisen EU-uutisoinnin vaikuttavan niihin eri tapoihin, joilla silloiseen yhteisöön suhtauduttiin. Tässä tilanteessa poliittiset elimet nostivat esille yksilöiden osallistumisen tärkeyden poliittiseen prosessiin, sillä se saattaisi helpottaa syntyneitä demokradiavajetta ja tiivistää unionia sekä tuoda siihen sisältöä. Pyrittiin luomaan Kansojen Eurooppa (People's Europe, 1985). 1980-luvulle tultaessa alettiin puhua eurooppalaisesta kansalaisuudesta vastauksena syntyneisiin poliittisen legitimoinnin haasteisiin. (esim. Harrison & Woods 2000, 473–474. Möttönen 1998, 34–37. Valentini 2005, 185–186.)

Möttösen mukaan esimerkiksi kulttuurivaihtoon kannustamisen taustalta löytyi ajatus siitä, että ihmiset alkaisivat nähdä taloudelliset ja poliittiset intressit yhteisinä muiden EU-maiden kanssa. Tämän seurauksena toivottiin ihmisten heräävän yhdentymisen tarpeeseen. Vuonna 1987 ajateltiin jo, että kulttuuritoimintaa tarvitaan sisämarkkina-alueen luomiseen ja Euroopan unionin toteuttamiseen. Painotus oli taloudellisilla syillä. Nyt kyse oli ennen kaikkea siitä, että: ”Kulttuurisen yhteenkuuluvuuden avulla hankkeelle haetaan *suuren yleisön tukea*” (Alkuperäinen kursivointi. Möttönen 1998, 39). Komission tiedonannoissa eurooppalainen kulttuuri otettiin annettuna. Säilyttävä ja myyttinen menneisyys, ei niinkään muuttava tulevaisuus, oli Möttösen mukaan keskeinen identiteetin tuottamisen strategia komission tiedonannoissa. Euroopan yhtenäisyydessä yhdistyivät myyttisyys, synnynnäisyys ja luonnollisuus - Eurooppaa naturalisoitiin. (Möttönen 1998, 85–90, 100–101.) EU toimii kansallisvaltioatteen mukaisesti kulttuurisektorilla luoden mentaalista yhteisöä. Kun luodaan kuvaa väistämättömästä

kehityksestä nykypäivään, haetaan menneisyydestä sitä suoraviivaista historiallista kehitystä, joka olisi ikään kuin automaattisesti johtanut tähän. (Möttönen 1998, 93–95.)

Yhteenkuuluvuuden ja yhteisen identiteetin tehtäväksi tuli turvata suotuisat olosuhteet niin sisämarkkina-hankkeen etenemiselle ja syventymiselle kuin tulevan EU:n syventymiselle ja vahvistumiselle (Ibid.). Möttösen mukaan kulttuurin erilaisia funktioita EU:ssa yhdistää niiden identiteettiä edistävä tehtävä. Kulttuurilla näyttäisi oleva selvän välineellinen asema EU:ssa. Kulttuuria ei tueta sen itseisarvon vaan sen monipuolisen välinearvon vuoksi. (Möttönen 1998, 43–44, 99, 105.) Tämän väitteen kautta voi mielestäni tarkastella myös EU:n viestintää instrumentaalisesta näkökulmasta. Viestintä voidaan EU-kontekstissa mielestäni tulkita kulttuurin tavoin välineeksi, jolla turvataan integraation eteneminen tai mikä tahansa EU:n politiikka tai toimi ja sen tunnetuksi ja hyväksytyksi tekeminen kansalaisten parissa.

3. TUTKIMUSMENETELMÄT JA AINEISTO

3.1. Diskurssianalyysi

Diskurssianalyysi on väljä teoreettinen viitekehys, jonka taustalla on ajatus sosiaalisesti konstruoidusta todellisuudesta. Diskurssianalyysin avulla kiinnitetään huomio sellaisiin kulttuurisiin merkityksiin, joiden varaan sosiaalinen todellisuutemme on rakentunut ja miten sitä rakennetaan yhä uudestaan kielen avulla. Siinä kielen käyttöä ei pidetä sellaisenaan todellisuuden ilmentymänä vaan ajatellaan, että kielenkäytöllä konstruoidaan eli rakennetaan todellisuutta, merkityksellistetään kohteita, joista puhutaan tai kirjoitetaan. Yksikään kielen käyttäjä ei diskurssianalyysin näkökulmasta voi välttyä todellisuuden jonkinlaiselta rakentamiselta. (Jokinen 1999, 48, 54.) Siinä on kyse kielenkäytön, todellisuuden, maailman ja tilanteisen toiminnan välisestä suhteesta (Pietikäinen & Mäntynen 2009, 19.)

Todellisuuden konstruointi voi olla perustaltaan nykyisiä rakenteita ylläpitävää eli uusintavaa tai toisaalta niitä purkavaa ja niiden tilalle uusia rakenteita luovaa. Kielen käyttöä pidetään siis aina luonteeltaan seurauksia tuottavana. Puheteoilla mahdollistetaan asiointiloja – niillä väitetään jotakin todellisuuden luonteesta ja konstruoidaan todellisuutta. Niinpä funktionaaliset diskurssit ja valta kietoutuvat yhteen tavalla, jolla on ideologisia seurauksia – ne määrittävät sen, mikä on totta tai mikä ymmärretään normaalina. (Kunelius 2003, 225.) Diskurssianalyysin avulla voidaan nostaa esiin vaihtoehtoisia sosiaalisen todellisuuden jäsennyksiä sekä erilaisia tapoja tuottaa valtasuhteita sosiaalisissa käytännöissä. (Jokinen, Juhila, Suoninen 1993, 17–18, 41–44, 75; Suoninen 1999, 22–23; Pietinen & Mäntynen 2009, 12–14.)

Diskurssianalyysin avulla voidaan tutkia valtasuhteiden tuottamista sosiaalisissa käytännöissä. Siksi diskurssianalyysille onkin tyypillistä, että katse kohdistetaan sen avulla aineistossa esiintyviin hegemonisen aseman saavuttaneisiin diskursseihin. Tällöin ei analysoida diskursien moninaisuutta - joka on tyypillistä diskurssianalyysiä - vaan pikemminkin kartoitetaan niitä seikkoja, jotka kahlitsevat diskursiivisen kentän heterogeenisuutta. Diskursseista etsitään siis hallitsevia naturalisoimisen tapoja. Tutkimuskysymyksen valinta vaikuttaa siihen painotetaanko tutkimuksessa diskurssien moninaisuus- vai vakiintumisaspektia. Mikäli tutkija valitsee näistä toisen näkökulmakseen, on tutkijan silti pidettävä mielensä avoimena aineistosta nouseville tulkinnoille, vievätpä ne sitten diskurssien homogeenisuuden tai heterogeenisuuden suuntaan (Jokinen, Juhila, Suoninen 1993, 75–80.) Hyödynnän omassa tutkielmassani tätä diskurssianalyysin antamaa mahdollisuutta rajata näkökulmaa ja syventyä tiettyihin diskurs-

seihin. Teen näin siksi, että olen rajannut tutkimusaihetta ja tutkimuskysymystäni. Läpi käymäni laajempi teoreettinen viitekehys ohjasi minua tähän suuntaan. Etsin vastausta siihen, miten Euroopan komission asiakirjoissa käsitellään kansalaisten osallistumisen, demokratian, legitimitetin, julkisen tilan ja kollektiivisen identiteetin kysymyksiä. Haluan siis selvittää, millaisin diskursiivisin keinoin edellä mainituista asioista asiakirjoissa puhutaan ja millaista todellisuutta niiden avulla tuotetaan.

Kielellä ei siis vain kuvata todellisuutta vaan sillä ihmiset myös luovat järjestystä ympäröivään maailmaan. Nämä merkityksellistämisen tavat, rinnakkaiset ja keskenään kilpailevat merkityssysteemit, rakentuvat osana sosiaalisia käytäntöjä. Merkityssysteemejä kutsutaan myös diskursseiksi ja tulkintarepertuaareiksi. (Jokinen, Juhila, Suonien 1993, 21–22, 24–26.) Minä pitäydyn tästä eteenpäin diskurssi-käsitteessä. Diskurssianalyttisissä tutkimuksissa voivat painottua joko mitä- tai miten-kysymykset. Kysyttäessä aineistolta mitä, korostuu se millaista sisältöä teksteillä (puheella, kirjoituksella jne.) tuotetaan. Jos painottaa tutkimuksessa miten-kysymystä, on lopputuloksena kielellisiin keinoihin painottuva tutkimus. Löydöksiä tutkija hahmottaa ja tulkitsee diskurssianalyysin avulla erilaisia keskenään kilpailevia diskursseja. Diskurssit eivät siis ole luonnostaan olemassa vaan ne on nostettava esille tutkittavasta aineistosta. Jokinen, Juhila ja Suoninen määrittelevät diskurssit ”*verrattain eheiksi säännönmukaisten merkityssuhteiden systeemeiksi, jotka rakentuvat sosiaalisissa käytännöissä ja samalla rakentavat sosiaalista todellisuutta*” (kursiivi alkuperäinen, Jokinen, Juhila ja Suoninen 1993, 26–29 sekä Jokinen Juhila 66–67.)

Kun puhutaan diskurssin voimasta, viitataan kielen kykyyn representoida ilmiöitä ja tapahtumia, sen voimaan rakentaa identiteettejä. Diskurssianalyysin avainkäsitteitä ovat siis representaatio, ideologia ja identiteetti. *Representaatio* on leikkauspiste, jossa diskurssi kuvaa, nimeää ja hierarkisoi maailmaa, sen ilmiöitä ja ihmisiä, kielen ja muiden merkkien avulla. Representaatiossa on kyse valinnasta ja vallankäytöstä, siitä kuka saa kuvata ketä, ja mitä, ja miten. *Ideologia* tarkoittaa näkemystä ja uskomusta maailmasta, niiden pohjalta luotua ajatusjärjestelmää, joka ohjaa toimintatapoja. Diskurssit nojautuvat ideologioihin – ne kierrättävät tai haastavat niitä kielellisiä resursseja käyttämällä. Diskurssit luovat valikoitua ja rajallista kuvaa maailmasta ja asettuvat aina jonkinlaiseen diskurssijärjestykseen, jossa yhdellä diskurssilla on vahvempi asema kuin muilla. (Pietikäinen & Mäntynen 2009, 56–59.)

Diskurssit rakentavat lisäksi *identiteettejä*, eli käsityksiä toimijoista ja näiden välisistä suhteista. Niin yksilöiden kuin ryhmienkin identiteetit rakentuvat diskursiivisesti eivätkä näin

ollen ole muuttumattomia tosiasioita. Identiteetti on keskeinen diskursiivisen merkitysvoiman paikka, joka on jatkuvan kamppailun kohteena – niitä voidaan rakentaa, muuttaa ja haastaa. Diskurssianalyysissä toimijan kiinnittymisellä diskursseihin on tärkeä asema. Identiteetti tulkitaan väljäksi yläkäsitteeksi, jolla toimija asettaa itselleen ja toisille toimijoille – tai toiset toimijalle – tiettyjä määrittelyjä. Diskursseilla on voima konstruoida erilaisia identiteettejä. Niin yksilöiden kuin ryhmienkin identiteetit rakentuvat kielenkäytön prosesseissa. Identiteetit eivät siis diskursiivisesta näkökulmasta ole muuttumattomia vaan ne rakentuvat jatkuvasti käyttäessämme kieli- ja merkkijärjestelmiä. (Pietikänen & Mäntynen 2009, 63–65.) Subjektiposition tai diskurssin käyttäjän käsitteen avulla analysoidaan toiminnan rajoituksia, sitä kuinka tietyt positiot voivat lukkiutua. Subjektipositiot tuotetaan sosiaalisissa käytännöissä. (Jokinen, Juhila ja Suoninen 1993, 37–40.)

Tutkijan voi olla mielenkiintoista etsiä tekstistä *hegemonisia eli hallitsevia diskursseja*, jotka saavat jopa totuuden aseman. Ne voivat olla hegemonisia niiden lukumääräisen hallitsevuuden tai toisaalta niiden itsestäänselvyys- ja vaihtoehdottomuusasteen syvyyden perusteella. *Hegemonisoimisstrategioita* ovat esimerkiksi naturalisointi (luonnollisen itsestäänselvyden tuottaminen), konsensuksella legimisoiminen (vetoaminen useampien ihmisten tai asiantuntijoiden käsityksiin) sekä jaettuihin kulttuurisiin konventioihin vetoaminen (rationaalisuus, humanismi). (Jokinen, Juhila ja Suoninen 1993, 80–85, 91–96.) Toisaalta voidaan tutkia myös diskurssien sisäisiä valtasuhteita: mitä diskurssilla tehdään, millaiset toimijoidenväliset suhteet diskurssissa muodostuvat ja millaisiin subjektipositioihin toimijat voivat asemoitua tai tulevat asemoiduiksi. (Jokinen, Juhila ja Suonien 1993, 86.)

Diskurssianalyysissä *tapahtumatilanne eli konteksti* pidetään mukana analyysissä. Sen nähdään rikastuttavan aineiston analyysiä. Pietikänen ja Mäntynen jopa kirjoittavat, että kaikkien sanojen, ilmauksien, tekstien ja diskurssien merkitykset syntyvät vasta kontekstissa (Pietikänen & Mäntynen 2009, 28–29.) Kontekstuaalisuudella on eri tasoja, sanojen ja lauseiden sekä asiayhteyden tasolta aina kulttuuriseen kontekstiin ja yhteiskunnalliseen tilaan asti. Kulttuurin tulkinta edellyttää esimerkiksi yleisen yhteiskunnallisen ilmapiirin tuntemuksen hyödyntämistä analyysissä. Kontekstia ovat myös osallistujien toimijuudet ja osallistujaroolit. Laajaan kontekstiin liittyvät myös mahdolliset vasta-argumentit. Tällä tarkoitetaan sitä, että puhuja saattaa jo ennalta huomioida mahdollisesti esitettävän kritiikin. Lisäksi reunaehtokontekstin ja institutionaalisen kontekstin käsitteet ovat tarpeen oman aineistoni kohdalla: Euroopan komission tiedonantojen tuottamiseen ja niiden muotoon liittyy tiettyjä komission asemaan, mutta myös sen tuottamien tekstien rakenteeseen ja tyyliin liittyviä reunaehtoja, joiden

vuoksi ne ovat muodoltaan tietyn kaavan mukaisia ja varsin konventionaalisia. (Jokinen, Juhila ja Suoninen 1993, 29–35. Pietikäinen & Mäntynen 2009, 29–33.)

Diskurssianalyysin tyyppinen väljä metodikehikko sopii EU-asiakirjojen tekstien analysointiin, kun selvitän miten Euroopan komissio asiakirjoissaan tuottaa näkemystä demokratian tilasta, julkisesta tilasta sekä EU:n suhteesta kansalaisiin. Tasapainoilien tutkielmassani mitä- ja miten-kysymyksen välimaastossa. Jokinen, Juhila ja Suoninen toteavatkin diskurssin käsitteen sopivan tutkimuksiin, joissa painotetaan ilmiöiden historiallisuutta omassa kontekstissaan, valtasuhteiden analyysiä tai institutionaalisia sosiaalisia käytäntöjä. (Jokinen, Juhila ja Suoninen 1993, 27.)

Diskurssianalyysissä tutkijan vastuulla on myös reflektoida omaa asemaansa suhteessa tulkitoihinsa. Riskinä on, että tutkija sortuu uusintamaan jo olemassa olevia tulkintakategorioita ja dikotomioita (Jokinen, Juhila, Suoninen 1993, 23–24.) Näen tämän erityisenä haasteena EU:n viestintää analysoitaessa, sillä EU:n toteuttamiin viestintätoimiin on viitattu usein arvoitetuin määritelmien, esimerkiksi propagandana. Tähän näkemykseen päätymistä heikoin näyttöin yritän tietoisesti välttää. Toisaalta tämä toimintastrategia voi olla tulkittavissa EU-myönteisen kirjoittajan kritiikkittömyydeksi omalle aineistolleen. Aineistolähtöisen diskurssianalyysin teossa on tietoisesti yritettävä välttää omiin hypoteeseihin juuttumista ja pidettävä mieli avoimena kaikille aineistosta nouseville tulkinnoille.

3.2. Retorinen analyysi

Retoriikka liittyy varsin kiinteästi diskurssianalyysiin. Jokinen toteaa, että diskurssianalyysitköt ovat hakeneet retorikan tutkimuksesta työvälineitä tekstiaineistojen analysointiin. Retorikan tutkimus nimittäin avaa sitä, kuinka tekstit argumentatiivisesti rakentuvat (Jokinen 1999, 46–47.) Retoriikkaa tutkittaessa painopiste on siinä miten tiettyä merkitystä, sosiaalista todellisuutta, tuotetaan, kuinka yleisö vakuutetaan argumentaation pätevyydestä. Retoriikassa on kyse tietylle yleisölle kohdistetusta suostuttelusta ja vakuuttamisesta, yleisön käsitysten muuttamisesta myötämieliseksi kyseiselle ajatukselle – tietyn asiointilan faktuaalisuuden argumentoimisesta. Retorikan nähdään olevan läsnä kaikissa teksteissä, sillä retorisuutta pidetään kielenkäytön väistämättömänä ja sille ominaisena piirteenä. Retoriselle analyysille on tyypillistä erilaisten retoristen keinojen erittely, joiden avulla selvitetään miten tekoja ja asioiden kategorisointeja oikeutetaan, miten ne saadaan näyttämään itsestäänselvyyksiltä. Retorisen analyysin ja diskurssianalyysin erottelua on kuvattu niin, että retoriikassa huomio on lau-

sumien muotoilussa ja yleisösuhteen tarkastelussa, kun taas diskurssianalyysissä tarkastellaan kielellisen tuottamisen muotoja ja kytketään ne selvemmin yhteiskunnallisten merkitysten tuottamiseen ja tulkinnan vuorovaikutuksellisten prosessien tarkasteluun. (Jokinen & Juhila 1999, 46–47, 77–79.)

Klassisen retoriikan kritiikiksi nousi 1950-luvulta lähtien niin sanottu uusi retoriikka. Kenneth Burken ansiosta uuden retoriikan avulla ryhdyttiin tarkastelemaan retorisia ilmiöitä osana inhimillistä toimintaa ja pohtimaan kuinka symboliset järjestykset syntyvät esittäjän ja yleisön välisessä vuorovaikutussuhteessa. Hän irtaantui klassisesta retoriikanäkemyksestä, jossa retorinen tyyli oli avainasemassa. Burkea kiinnosti retoriikan monimielisyys ja se kuinka sitä käytetään ideologisena vallan välineenä. Uuden retoriikan tärkein käsite on *identifikaatio*. Sitä Burke kuvaa vakuuttamisen avainprosessiksi, jossa toimijan tavoitteet tai toiminta samastuvat toiseen ryhmään tai kokonaisuuteen. Identifikaatio on Burken mukaan se prosessi, jossa syntyy sosiaalinen järjestys ja jossa sitä ylläpidetään. Retoriikka on läsnä kaikkialla missä esiintyy identifioitumista eli samastumista ja toisaalta erottautumista. Burken mukaan retoriikan keskeiset käsitteet ovat identifikaatio, suostuttelu ja kommunikaatio, jotka ovat itse asiassa saman funktion eri puolia. Identifikaation tehtävänä on puhujan omien ja yleisön intressien samastaminen, suostuttelun helpottaminen. Näin konstruoidaan yleisön yhteistyöhalukkuutta. Burke huomauttaa, että identifikaatio perustuu nykyisin yhä harvemmin pelkästään perinteisestä retoriikasta tuttuun taidokkaaseen argumentointiin. Yhä useammin se perustuu toistoon ja jatkuvaan tietyn viestin vahvistamiseen. Burke esittelee terministisen ilmaisun ja mielikuvan käsitteen. Sen taustalla on ajatus niin sanotuista jumala-termistä, joita voi käyttää lähes kaiken selityksenä ja lähteenä. Niihin vetoamisen jälkeen ei Burken mukaan tarvita muita selityksiä. Nykyajan jumala-termiksi hän kutsuu esimerkiksi rahaa ja taloutta. (Summa 1996, 55–60.)

Uuden retoriikan toinen keskeinen tekijä Kenneth Burken ohella on Chaïm Perelman. Perelman määritteli uuden retoriikan teoriaksi siitä, miten arvopäätelmien uskottavuus rakennetaan vakuuttavan kielenkäytön avulla. Tekstien muodon ja sisällön nähdään kietoutuvan yhteen. Perelman kehitti retoriikan tutkimuksen eli tekstin analysoinnin työkaluksi analyysikehikon niistä argumentoinnin osatekijöistä, joilla yleisö pyritään saamaan väitteen puolelle (Summa 1996, 64–65.) Perelmanin argumentaatioteoriassa tarkastellaan niitä keinoja, joilla erilaisia väitteitä tehdään uskottaviksi ja synnytetään sitoutumista niihin (Jokinen 1999, 46–47.) Perelmanilaisessa retoriikassa yleisösuhteella on keskeinen asema. Se määrittää argumentoinnin lähtökohdat, eli yhteisesti jaetut ja hyväksytyt lähtökohtapremissit. Perelmanin mukaan argu-

mentaation kohdistaminen on helpompaa, mikäli puhuja tietää millaiselle yleisölle tämä puheensa tai tekstinsä osoittaa, kenet hän haluaa vakuuttaa. Hän kuvaakin argumentaatiota osoitteelliseksi kommunikoinniksi. Argumentaation tavoitteena on hankkia tai vahvistaa yleisön hyväksyntä tai kannatus omalle väitteelle. Tämä ei tapahdu tyhjiössä. Ei ole kyse siitä, että todistettaisiin argumentin totuudenmukaisuus. (Perelman 1996, 16–21, 28–29.)

Perelman jakaa yleisön käsitteen kahteen kategoriaan. Universaaliyleisöllä Perelman tarkoittaa kohdeyleisöä, joka on määrittelemätön joukko ihmisiä, lukijoita tai kuuntelijoita, joihin puhuja yrittää vaikuttaa vakuuttavalla argumentoinnilla. Se on tavallaan puhujan mielessään luoma kulttuuri- ja paikkasidonnainen ”tiivistelmä” yleisesti hyväksyttämistä argumentoinnin perusteista, kulttuurinen arvoperusta, johon voidaan vedota. Toinen kategoria on erityisyleisö, jolla Perelman tarkoittaa ennalta tunnettua yleisöä, esimerkiksi asiantuntijayleisöä. Tällöin argumentaatio voidaan tietoisesti suunnata tietylle ryhmälle ihmisiä ja argumentaatiotyyppiä riittää suostuttelu. Uudessa retoriikassa keskeisiä asioita ovat siis yleisö ja hyväksyntä argumentaatiolle. Puhujan on pyrittävä muodostamaan side käyttämiensä argumenttien ja väitteiden välille hyväksynnän luomiseksi.

Perelmanin erottelua universaali- ja erityisyleisöön on arvosteltu, siitä että se johtaa kehäpäätelmään: ”rationaalisia ovat ne arvot, jotka pystytään perustelemaan niin, että universaaliyleisö ne hyväksyy – mutta sitä minkä universaaliyleisö milloinkin hyväksyy, ei voida päätellä muusta kuin siitä mikä kulloinkin on hyväksyttävänä” (Summa 1996, 69.) Sitä pidetään käytökelvottomana työkaluna tilanteissa, joissa sitä pitäisi soveltaa konkreettisiin yksittäistapauksiin. Jos sitä kuitenkin halutaan käyttää argumentoinnin rationaalisuuden standardina, niin sen määritelmälle on annettava historiallinen ja paikallinen sisältö. Yleisön universaaliuden aste on silti käsitteenä hyödyllinen (millaisen yleisön tällä argumentilla tai retoriikalla voi vakuuttaa?). Toinen kritiikki liittyy siihen, että Perelmanin retoriikka-käsityksessä näyttäisi olevan sisäänrakennettuna oletus siitä, että konsensukseen päätyvä rationaalinen argumentointi olisi mahdollista. Poliittikan tutkimuksen kannalta tällainen ideologiattomuus on ongelmallista. Perelmanin näkökulmasta esimerkiksi tietyn ryhmän etuihin vetoava argumentointi on lähtökohdaisesti tuomittu huonoksi ja irrationaaliseksi. (Perelman 1996, 21–25. Summa 1996, 67–69, 73.)

Perelmanin mukaan vakuuttamisen keinojen systematiikka jakautuu siis argumentoinnin lähtökohtiin ja argumentoinnin tekniikoihin. Argumentoinnin lähtökohdat muodostuvat yleisölähtöisyyden pohjalta. Oletetaan, että on olemassa tiettyjä julkilausumattomia oletuksia ja

yleisiä perusteita, joiden pohjalta yleisöä kannattaa lähestyä. Riittävän korkealla abstraktiotasolla ne ovat kaikkien hyväksyttävissä ja niitä pidetään itsestäänselvyyksinä (hyvinvointi, demokratia). (Summa 1996, 70.) Perelmanin mukaan argumentaatioissa käytetyt tosiseikat yhdistävät puhujan yleisöönsä. On olemassa todellisuutta koskevia tosiseikkoja kuten otaksu-
mia, totuuksia ja tosiseikkoja sekä suotavuutta koskevia tosiseikkoja kuten päättelysääntöjä, arvoja ja hierarkioita. (Perelman 1996, 28–31.) Otaksumat ovat todellisuutta koskevia teho-
keinoja. Niiden avulla väitetään, että on normaalia, että asia tapahtuu niin kuin se tapahtuu (mielekkyyys, arkijärki, yhteinen kokemus). Ne eivät kuitenkaan ole yhtä vakuuttavia keinoja kuin tosiseikat. Suotavuus-argumenteilla Perelman tarkoittaa arvoja, hierarkioita ja päättelysääntöjä. Arvot hän jaottelee abstrakteihin (oikeus, kauneus, rakkaus) ja konkreettisiin (rauha, kirkko, isänmaa). Arvojen käyttäminen argumentaatioissa on kuitenkin ongelmallista, sillä niiden määrittelyn myötä niiden universaali hyväksyntä vaikeutuu. (Perelman 1996, 30–36.)

Marja-Liisa Kakkuri-Knuuttila (1999) on kuvannut retorista analyysiä niin, että siinä tarkastellaan tekstien kokonaisuuksia, ei ainoastaan argumenttien välisiä suhteita. Analyysin kannalta on olennaista tarkastella tekstien tyylejä, tekstien osien keskinäisiä painotuksia, argumenttien lukumääriä ja niiden toistamista. Puhujan, yleisön ja foorumin tunteminen ovat tärkeitä tekijöitä, jotka vaikuttavat siihen kuinka viesti vastaanotetaan. (Kakkuri-Knuuttila 1999, 237–238.) On kuitenkin pidettävä mielessä, että retoriset strategiat ja niiden analyysi eivät ole itsetarkoitus. Olennaista on tarkastella sitä, millaisia seurauksia niiden käytöllä on (Jokinen 1999, 131.)

Perelmanin jaottelussa argumentaatiotekniikoiden jäsentelyjen pääkohtia on neljä: kvasiloogiset argumentit, todellisuuden rakenteeseen nojautuvat argumentit, todellisuuden rakennetta määrittelevät argumentit (kuten esimerkit, analogiat ja metaforat) sekä dissosiaatiot eli vastakkainasettelut ja erottelut. (Summa 1996, 71.) Argumentteja analysoidaan siis etsimällä teksteistä esimerkkejä, rinnastuksia, analogioita ja maksiimeja. Argumentteja voivat vahvistaa, heikentää ja värittää takaukset, suojaukset, vahvistukset, konjunktiot ja metaforat. Käyn tiiviisti läpi Kakkuri-Knuuttilan esittelemän keinovalikoiman.

Esimerkeillä havainnollistetaan ja perustellaan argumentteja. Retorisella rinnastuksella vertaillaan asioita, muodostetaan perusteluita, verrataan samankaltaisia tapahtumia. Näin luodaan uskottavuutta ja vakuuttavuutta. Retorinen analogia muistuttaa rinnastusta, mutta analogioiden kohdalla erityyppisten argumenttien samankaltaisuuksien on oltava huomattavia. Maksimit ovat periaatteita, sananlaskuja ja kaskuja, joilla pyritään lisäämään argumentaation va-

kuuttavuutta ja vahvistamaan lukijasuhdetta, toisinaan myös keventämään tekstejä. Takauksella – esimerkiksi auktoriteettiin tai terveeseen järkeen vetoamalla - vahvistetaan omaa argumenttia etenkin silloin, kun muut perustelut ovat heikkoja tai kun niitä ei ole lainkaan. Suojauksella suojaudutaan kritiikiltä - heikennetään oman argumentin asiasisältöä, jotta vastapuolen kritiikki ei olisi niin osuvaa. Vahvistus-sanojen, avulla vahvistetaan argumentin asiasisältöä korostamalla perusteiden painoarvoa (hyvin, erittäin jne.) Konjunktioilla torjutaan väitteitä ja vääriä johtopäätöksiä (mutta, vaikka jne.) Värittäville ilmaisuilla luodaan kielteistä tai myönteistä arvo- ja tunnelatausta argumenttiin ilman perusteluita. Myöskään suostutteleva määritelmä ei sisällä perusteluita vaan se sisältää itsessään kannanoton. Metaforia eli kielikuvia käytetään argumentaatioissa värittämään tekstiä ja auttamaan ymmärtämään paremmin käsiteltäviä asioita. (Kakkuri-Knuuttila 1999, 251–260.)

Kategorisointi on Jokisen mukaan perustavanlaatuinen retorinen strategia, jonka suhteen käydään jatkuvaa kamppailua. Esineeseen, henkilöön tai tapahtumaan liitetään kategorisoimalla tietyt ominaisuudet. Kategoriat määrittelevät eräät toiminnot rutiineiksi, normaaleiksi ja hyväksyttäviksi, toiset taas niiden vastakohtiksi. Kategoriat eivät siis ole samantekeviä. (Jokinen 1999, 130.)

Jokinen (1999) jaottelee edellä mainitut retoriset keinot niihin, joissa keskitytään väitteen esittämiseen ja niihin, jotka liittyvät esitettyyn argumenttiin. Väitteen esittämiseen liittyvissä retorisisissa keinoissa on kyse luottamuksen luomisesta viestin tuottajan ja sen vastaanottajan välille. Argumentteihin pohjautuvissa keinoissa on kyse keinoista, joilla yritetään saada argumentit näyttämään totuudellisilta tai kannatettavilta.

Esittäjän luonnetta voidaan vahvistaa etäännyttämällä argumentaatiota omista intresseistä, jolloin näyttää siltä kuin puhuja ikään kuin vain raportoisi asioista muille. Toisinaan näiden intressien ja liitosten tunnustamisella voidaan herättää yleisön luottamus. Tällöin puhuja luo itsestään kuvaa rehellisenä ja objektiivisuuteen kykenevänä toimijana. Tietystä arvokkaasta puhujakategoriasta puhuminen oikeuttaa argumentaatiota – tämä toimii myös käänteisesti, jolloin tietystä kategoriasta lähtöisin puhetta ei oteta vakavasti. Puhujakategoriat ovat nekin kamppailun kohteita. Puhuja määrittelee oman liittoutumisasteensa suhteessa esitettyyn asiaan. Etäännyttämällä voidaan luoda neutraalisuutta. Argumentteja vahvistetaan myös vetoamalla siihen, että monet muut tahot tai asiantuntijat ovat samaa mieltä asiasta. Konsensusta voidaan luoda myös esittämällä, että eri tahot ovat tulleet vastaaviin johtopäätöksiin toisistaan riippumatta. Voidaan esimerkiksi viitata muihin teksteihin eli tuoda niiden ääni tukemaan

omaa argumentaatiota tai puhua 'meidän' eli laajemman joukon nimissä. (Jokinen 1999, 132–139.)

Argumenttien luonnetta voidaan kuvata eri tavoin. Voidaan käyttää faktuaalistavaa argumentaatiota eli yrittää saada asiat näyttämään tulkinnoista riippumattomilta tosiasioilta. Tämä on tavallista poliittisessa argumentaatiossa, jossa vaikeat asiat määrittävät faktoiksi, jotka on vain hyväksyttävä. Tällöin toimijoiden rooli ja vastuu asioiden kulusta eriävät toisistaan. Yksi vaihtoehto voidaan esitellä niin voimakkaasti, että muut tukahtuvat sen alle. Toimijuus ja siihen liittyvä vastuu voivat jäädä taka-alalle myös passiivimuotoa tai nominaalisaatiota (verbin muuttaminen substantiiviksi) käyttämällä. Puhujien ja asioiden kategorisointiin liittyy jatkuva ilmaisutapojen valinta. Tilanteesta riippuen niillä oikeutetaan tai kritisoidaan. Kvantifiointi on numeeristen (prosentit, taulukot jne.) ja ei-numeeristen eli sanallisten määrää kuvaavien laatusanojen käyttöä (pieni, suuri jne.) argumentaation apuna. Niiden esiintyessä tekstissä pitää kiinnittää huomiota siihen, mitä mitataan, kuinka tietoa käytetään argumentaatiossa ja mitkä mittaamisen tehtävät (oikeuttaminen, syyttäminen, kehuminen) ovat tekstissä läsnä. Numeeristen tietojen käyttö luo mielikuvaa selkeästä ja ristiriidattomasta tiedosta. (Jokinen 1999, 140–146.) Metaforilla eli kielikuvilla voidaan helposti luoda halutun kaltaisia konnotaatioita. Tällöin uudessa yhteydessä hyödynnetään ilmaisuja, jotka ovat yleisölle jo ennestään tuttuja. Ne vain liitetään uuteen yhteyteen. Ääri-ilmaisuilla (joka kerta, ei koskaan jne.) korostetaan piirteitä, joita kuvauksen kohteena olevaan asiaan halutaan liittää. Ne siis maksimoivat tai minimoivat piirteitä. Niillä myös normalisoidaan ja oikeutetaan toimintaa. Lisäksi voidaan listata asioita, jolloin syntyy vaikutelma asian tavanomaisuudesta. Toistamisella sidotaan toisten argumentteja osaksi omaa argumentaatiota. Vasta-argumentilta suojautumalla viedään vastustajalta mahdollisuus käyttää kyseistä argumenttia itseä vastaan. Suojautuminen voi tapahtua esimerkiksi mutta-sanaan perustuvaa lauserakennetta hyödyntämällä tai liittoutumalla yleisön kanssa. Suojautumisen strategioita tulkitsemalla voidaan tulkita minkä yleisön puhuja haluaa argumenteillaan vakuuttaa. (Jokinen 1999, 148–154.)

Vastapuolen heikentämiseen tähtäävä hyökkäävä retoriikka hyödyntää pitkälti yllä mainittuja puolustavan retoriikan keinoja. Sillä on vain erilaiset tavoitteet. Hyökkäävän retoriikan tehtävänä on osoittaa, että vastapuolen intressit ovat sekaantuneet argumentaatioon, kun taas puolustavassa retoriikassa pyritään osoittamaan puhujan pyyteettömyys. Hyökkäävän retoriikan keinovalikoimaan kuuluu yksi työkalu, jota ei käytetä puolustavassa retoriikassa. Ironialla ja sarkasmilla pyritään hiljentämään vastustaja tai tämän argumentit. Puolustavaa ja hyökkäävää

retoriikkaa käytetään usein rinnakkain ja niissä hyödynnetään niin samantyyppisiä keinoja, että niitä ei ole syytä ajatella toisensa vastakohtina. (Jokinen 1999, 156.)

3.3. Tutkimusaineisto, sen laatija ja kontekstualisointi

Analysoin tutkielmassani Euroopan komission tiedonantoja EU:n viestintäpolitiikkaan liittyen vuosina 2001–2009 sekä eräitä muita komission asiakirjoja. Ennen niiden tarkempaa esittelyä on syytä tutustua viestinnän oikeusperustaan, jossa nämä asiakirjat on tuotettu. Lisäksi avaan hieman enemmän laajempaa yhteiskunnallista kontekstia kuin mitä olen tähän mennessä tehnyt. Kerron lyhyesti etenkin komission ja jäsenvaltioiden väleihin liittyvästä keskustelusta, mikä antaa lisävalaisua tunnistamilleni diskursseille.

Eurooppa-neuvosto vaati avoimempaa vuoropuhelua EU:n ja kansalaisyhteiskunnan kesken jo Tampereen (1999) ja Nizzan (2004) Eurooppa-neuvostoissa. Aivan olennaista on huomata, että EU:n viestintäpolitiikalla ei ole oikeusperustaa, määräyksiä, perussopimuksissa. Viestintäpolitiikka juontuu *EU:n velvollisuudesta selittää toimintaansa ja politiikkojaan sekä Euroopan yhdentymistä kansalaisille*. Viestinnän oikeusperustaan viitataan kuitenkin EU:n perusoikeuskirjassa sitä kautta, että siinä mainitaan tarve turvata kansalaisten oikeus saada tietoa Euroopan unionia koskevista asioista. Viestinnän oikeusperusta rakentuu sille ajatukselle, että Euroopan unionin perusoikeuskirjasta tehtiin Lissabonin sopimuksella sitova. Näin se sai perussopimusten kaltaisen oikeudellisen aseman. Perusoikeuskirja antaa unionin toimielimille yhteisen kehyksen, jonka avulla EU:n tulokset voidaan yhdistää EU:n arvoihin yleisölle kohdistetussa viestinnässä. Perusoikeuskirjassa viestinnän kannalta olennaisia artikloja ovat: *41 artikla (oikeus tulla kuulluksi ja oikeus tutustua itseään koskeviin asiakirjoihin), 42 artikla (oikeus tutustua unionin toimielinten asiakirjoihin) ja 44 artikla (oikeus esittää vetoamus)*. Olennaista on siis se, että EU:n viestintäpolitiikalle ei ole erillistä oikeusperustaa. (EP 2018.)

EU-tason toimissa on vuodesta 2008 lähtien pitänyt viitata Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 352 artiklaan. Sen olennainen osa kuuluu näin:

1. Jos jokin unionin toimi osoittautuu perussopimuksissa asetetun tavoitteen saavuttamiseksi tarpeelliseksi perussopimuksissa määritellyillä politiikan aloilla eikä niissä ole määräyksiä tähän tarvittavista valtuuksista, neuvosto antaa aiheelliset säännökset yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan. Kun neuvosto antaa kyseiset säännökset erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen, se tekee ratkaisunsa samoin yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan. (EUVL 2008.)

Koska viestintä siis nähdään nykyisin tällaisena perussopimuksissa asetetun tavoitteen saavuttamisen kannalta tarpeellisenä toimenä, niin toimielinten toteuttama viestintä on mahdollista. (EP 2018.) Käytäntötoimissa ei ole kuitenkaan päästy liikkeelle helpolla.

Jo tutkielman alussa mainitsin avaintapahtumia, jotka johtivat EU:n viestintäpolitiikan kehittämiseen – niitä on hyvä hieman kerrata tässä vaiheessa, koska ne auttavat ymmärtämään missä kontekstissa asiakirjoja julkaistiin. Haasteiden lähtökohtana pidetään Maastrichtin sopimuksen ratifiointiin liittyviä ongelmia 1990-luvun alussa, jonka myötä ryhdyttiin puhumaan EU:n demokratiavajeesta. Tämän seurauksena toimielimet alkoivat miettiä kuinka tehdä toiminnastaan läpinäkyvämpää ja kuinka päästä lähemmäs yleisöä. Nämä tavoitteet vahvistettiin vuonna 1993 toimielinten välisellä demokratiaan, läpinäkyvyyteen ja subsidiariteettiin liittyvällä julistuksella. Tämän jälkeen viestintäpolitiikan kentällä alkoi tapahtua vasta vuonna 2001, kun komissio julkaisi tiedonannon Euroopan unionin tiedotus- ja viestintäpolitiikan uudesta yhteistyökehiksestä (asiakirja kuuluu empiiriseen aineistooni). Sillä pyrittiin uudistamaan viestintäpolitiikkaa. Vuoden 2002 maaliskuussa Euroopan parlamentti hyväksyi mietinnön, jossa vaadittiin parempaa tiedotuspolitiikkaa sekä kattavan viestintästrategian laatimista EU:lle. Heinäkuussa 2002 komissio julkaisi tiedonannon liittyen uuteen viestintästrategiaan, mutta kansalaisten tuki Euroopan integraatiolle jatkoi laskuaan. Euroopan parlamentin vaalien 2004 alhainen äänestysvilkkaus (43,4 %:a) korosti kuinka vähän EU-politiikka kiinnosti kansalaisia. Komission puheenjohtaja Jose Manuel Barroso reagoi tähän luomalla uuden komissaarisalkun – Margot Wallströmistä tuli Euroopan komission varapuheenjohtaja sekä institutionaalisista suhteista ja viestinnästä vastaava komissaari (2004–2009). Hän ryhtyi tarmokkaasti toimeen, mikä näkyi esimerkiksi sisäisten ja ulkoisten kuulemisten järjestämisenä sekä tuonnempana esiteltävien komission viestintää koskevien asiakirjojen määrässä ja kunnianhimossa. (Euractiv 2009a.)

Margot Wallströmin tehtävä viestintäkomissaarina ei ollut järin helppo. Hän kertoi turhautumisestaan Euractivin kriittisiäkin sävyjä sisältävässä haastattelussa vuonna 2009. Wallströmiä haastettiin siitä, että hän hukkasi komissaarikautensa alussa aikaa siihen, että hän yritti etsiä perussopimuksesta oikeusperustaa viestinnälle ja että hän tämän jälkeen tuhlassi aikaa toimielinten välisen sopimuksen luomiseksi. Wallströmin mielestä näillä toimilla, kaikkien keinojen kokeilemisella, luotiin pohjaa uuden kulttuurin luomiselle, joka oli välttämätöntä. Hän kertoi tavoitteenaan olleen, että EU:n viestintä olisi voitu sitoa perussopimukseen. Hän totesi, että hänen alaisuudessaan ollut Euroopan komission viestinnän pääosasto tuli perussopimuskes-

kusteluihin kuitenkin liian myöhään, jotta tämä tavoite olisi voitu saavuttaa. Wallström totesi, että jäsenvaltiot vastustivat asian viemistä 'liian pitkälle'. Wallströmin mukaan jäsenvaltioiden edustajien ja poliittisten johtajien joukossa oli niitä, jotka olivat tyytyväisiä tilanteeseen (artikkelin kirjoittamisen aikaan eli vuonna 2009) - siihen, että EU näyttäytyy pienen poliittisen eliitin projektina. Hänen mukaansa jäsenvaltiot tuntuivat olevan sitä mieltä, että vain niillä on oikeus viestiä kansalaisten kanssa. Jäsenvaltiot eivät Wallströmin mukaan halunneet komission viestivän lainkaan kansalaisten kanssa. Wallström varoitti haastattelussa aliarvioimasta tätä viestintäpolitiikkaan liittyvää heikkoutta: ”On jatkuvaa taistelua saada hyväksyntä viestinnälle toimielinten välisenä vaatimuksena.” Hän piti uuden artikla 352:n sisällyttämistä Lissabonin sopimukseen tärkeänä virstanpylväänä. Sen jälkeen on vaikeampaa olla allekirjoittamatta toimielinten välisiä sopimuksia, koska siinä mainitaan erityisesti että toimielinten pitäisi tehdä yhteistyötä ja käyttää toimielinten välisiä sopimuksia. Wallström odottikin haastattelun aikaan syksyllä 2009, että riitä siitä onko toimielimillä oikeus viestiä jatkuisi vielä tovin. Tuohon asti toimielinten oikeus viestiä oli ollut siis ainoastaan implisiittinen. Se kuitenkin tulkittiin esimerkiksi komissiossa toimielinten valtaoikeuksiin kuuluvaksi. (Euractiv 2009b.)

Oikeusperustaa koskeva selvyys saatiin vuonna 2008 hieman sivukautta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artiklan 352 muodossa, jonka esittelin edellä. Pääosan tutkielmani tarkastelukaudesta tilanne oli siis jossain määrin epäselvä ja altis valtataisteluille. Tämän valossa näyttää entistä kirkkaammalta, että viestintäpolitiikan uudistamisella ei tähdäty ainoastaan toimielinten ja kansalaisten välisen suhteen luomiseen ja parantamiseen vaan yhtä lailla toimielinten välisen viestintätoiminnan parantamiseen.

Valitsin analysoitavaksi aineistoksi etenkin Euroopan komission tiedonantoja EU:n viestintäpolitiikkaan liittyen sekä joitakin muita mielestäni keskeisiä komission asiakirjoja. Euroopan komission tiedonannot ovat mietintöjä, joilla ei ole normittavaa vaikutusta. Komissio antaa aloiteoikeutensa puitteissa tiedonannon aina, kun se haluaa antaa näkemyksiään ajankohtaisesta aiheesta.

Valitsin aineistoni vuosilta 2001–2009. Kyseessä on kiinnostava ajanjakso, jolloin Euroopassa järjestettiin useita kansanäänestyksiä EU-asioihin liittyen ja kansalaiskeskustelua alettiin käydä entistä näkyvämmiin. Samaan aikaan Euroopan komissio ryhtyi aiempaa aktiivisemmin tuottamaan asiakirjoja liittyen viestintäpoliittisiin kysymyksiin.

Vuonna 2001 Euroopan komissio antoi tiedonannon neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle, ”Euroopan unionin tiedotus- ja viestintäpolitiikan uusi yhteistyökehys” (KOM(2001) 354 lopullinen). Tämän jälkeen viestintäasiat olivat esillä Euroopan komission vuonna 2001 julkaisemassa valkoisessa kirjassa, joka koski eurooppalaista hallintotapaa (KOM(2001) 428). Vuonna 2002 Euroopan komissio antoi tiedonannon neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle. Se koski Euroopan unionin tiedotus- ja viestintästrategiaa (KOM(2002) 350). Euroopan komission seuraava viestintäpolitiikkaa koskeva tiedonanto julkaistiin vuonna 2004 ja se koski Euroopan unionin tiedotus- ja viestintästrategian toteuttamista (KOM(2004) 196). 20.7.2005 Euroopan komissio julkaisi tiedonannon komissiolle: ”Communication to the Commission – Action plan to improve communicating Europe by the Commission”. Kyseessä on Euroopan komission toimintasuunnitelma Eurooppa-asioista tiedottamisen tehostamiseksi. Kyseessä on SEK-tiedonanto, mikä tarkoittaa sitä että kyseessä on komission pääsihteeristön laatima tausta- ja valmisteluasiakirja. Asiakirjaa ei ole julkaistu suomeksi.

2000-luvun puoliväliin tultaessa koitti niin sanotun K-suunnitelman aikakausi. Euroopan komissio julkaisi 13.10.2005 niin sanottuna K-suunnitelmana tunnetun asiakirjan, jonka taustalla oli Eurooppa-neuvoston 18.6.2005 julkilausuma Euroopan perustuslain ratifiointiprosessiin tarvittavasta pohdinta-ajasta. Lokakuisen tiedonannon virallinen nimi on ”Komission panos EU:n tulevaisuutta koskevaan pohdintaan – ’K-suunnitelma’: kansanvalta, kuunteleminen ja keskustelu, KOM(2005) 494 lopullinen”. Se annettiin neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Suunnitelma oli EU:n vastaus Ranskan (29.5.2005) ja Alankomaiden (1.6.2005) EU:n perustuslaillista sopimusta koskevien kansanäänestysten herättämään lamaannukseen tilanteessa, jossa kyseiset valtiot olivat äänestäneet perustuslaillista sopimusta vastaan. Äänestykset olivat tuolloin laukaisseet EU:n siihen astisen historian pahimman tulevaisuuskriisiin. Jos perustuslakina vielä tuolloin tunnettu asiakirja ei astuisi pian voimaan, EU jäisi polkemaan paikoilleen: sen valtaoikeudet olisivat jääneet ennalleen ja EU perussopimuksineen näyttäytyisi yhä kansalaisille sekavana kokonaisuutena. EU:n päämiehet päättivät ottaa niin sanottua pohdinta-aikaa perustuslain suhteen. Julistettiin, että: ”Euroopan komission K-suunnitelmalla (kansanvalta, kuunteleminen ja keskustelu) käynnistetään prosessi, jolla pyritään edistämään laajempaa keskustelua EU:n tulevaisuudesta EU:n toimielinten ja kansalaisten kesken”. (Europa-portaali 2010, 1.) Kyseinen K-suunnitelmaa koskeva tiedonanto on yksi tutkimukseni avainasiakirjoista, jota analysoin.

Helmikuussa 2006 komissio julkaisi ”Valkoisen kirjan eurooppalaisesta viestintäpolitiikasta (komission esittämä). KOM(2006) 35 lopullinen”. 10.5.2006 Euroopan komissio antoi Eurooppa-neuvostolle kaksi tiedonantoa: ”Euroopan kansalaisuuden toimintasuunnitelmasta – EU:n tulokseteko (KOM(2006) 211 lopullinen” sekä ”Pohdinta-aika ja K-suunnitelma KOM(2006) 212 lopullinen”.

Edellä mainittujen asiakirjojen ohella otin mukaan aineistoon vain englanniksi ilmestyneen ”Information note from Vice President Wallström to the Commission: Plan D – Wider and Deeper Debate on Europe”. Kyseessä on tuolloisen viestintäkomissaari Margot Wallströmin marraskuussa 2006 K-suunnitelman tiimoilta komissiolle antama ilmoitus (asiakirjassa ei päiväystä). Sen tavoitteena oli vuosi K-suunnitelman hyväksymisen jälkeen ”arvioida ja edelleen laajentaa ja syventää Eurooppaa koskevaa keskustelua” (2006d, 1.) Siihen kuuluu myös kaksi liitettä, joissa käydään läpi toimenpiteitä lokakuusta 2005 lokakuuhun 2006. Liitteet jätän analyysin ulkopuolelle, sillä niissä käydään lähinnä toimenpiteiden toteuttamistilannetta läpi. Ne eivät auttaisi selvittämään sitä, miksi EU:ssa pyritään tehostamaan viestintää ja miten sitä perustellaan. Tämä ilmoitus-asiakirja poikkeaa muusta lähdeaineistostani siinä, että se ei ole komission laatima vaan komissaari Wallströmin komissiolle osoittama viesti. Se on kuitenkin luonteva osa K-suunnitelmasta ja EU:n tiedotus- ja viestintäpolitiikasta käytyä keskustelua ja suoraan Euroopan komissioon liittyvä asiakirja. Ilmoitusta voisi kuvailla K-suunnitelman epäviralliseksi väliarvioinniksi.

Lokakuussa 2007 komissio antoi neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle tiedonannon: ”Kumppanuuteen perustuva EU-viestintä. KOM(2007) 568 lopullinen”.

Joulukuussa 2008 komissio antoi tiedonannon, jossa se linjasi erityisesti internetin käyttöä kansalaisviestinnässä, ”Communicating about Europe via the Internet – Engaging the Citizens. SEC(2008) 1742. Brussels, 21 Dec. 2007”.

Eräs K-suunnitelmaan liittyvä asiakirja, jonka otin mukaan aineistoon on komission tiedonanto KOM(2008) 158 lopullinen: ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja Alueiden komitealle: Debate Europe – hyödynnetään ”K-suunnitelmasta” (kansanvalta, kuunteleminen ja keskustelu) saatua kokemusta”. Se on hyväksytty 2.4.2008 Brysselissä. Tässä tiedonannossa katsotaan jo tulevaisuuteen K-suunnitelman kokemusten pohjalta.

Vuoden 2008 huhtikuussa komissio antoi tiedonannon, ”Communicating Europe through audiovisual media. SEC (2008) 506/2.”. Tässä asiakirjassa komissio avaa erityisesti sitä kuinka kehittää julkista eurooppalaista tilaa audiovisuaalisen median avulla.

Lisäksi otin mukaan Euroopan komission julkaisun vuoden 2009 toukokuulta, jossa tiivistetään kansantajuisesti viestintäkomissaari Margot Wallströmin kauden viestintäpolitiikkaa, toimenpiteitä ja saavutuksia: ”Engaging citizens – Five years of progress. Margot Wallström as European Commission Vice-President 2004–2009.” 29-sivuisessa esitteessä käytetään astetta verran vapaamuotoisempaa kieltä kuin komission tiedonannoissa. Esitteessä on astetta enemmän perspektiiviä sen viisivuotisen tarkastelukauden ja luonteen vuoksi.

Vuonna 2009 Euroopan komissio linjasi jälleen omaa viestintäpolitiikkaansa, ”Euroopan komission viestintäpolitiikka. Bryssel 11.3.2009.”, joten otin myös tämän asiakirjan aineistoon. Vuoden 2001–2009 oli EU:n viestintäpolitiikan kannalta vaiheikas ajanjakso. Tuona ajanjaksona Euroopan komissio esitteli 2000-luvun alun tiedotus- ja viestintästrategiaa koskevan ehdotuksensa, josta siirryttiin kriisin ja K-suunnitelma-heräämisen kautta tarkastelukauden viimeiseen ja päivitettyyn Euroopan komission viestintästrategiaan.

Analyysiin ryhdyttäessä on pidettävä mielessä, että komissio näkee itsensä integraatiokehityksen johtavana voimana, eikä suotta. Euroopan komissio on virkakoneisto, jonka tehtävänä on valmistella, panna täytäntöön ja valvoa EU:n säädöksiä ja päätöksiä sekä antaa ehdotuksia uusista lakialoitteista. Roolinsa vuoksi se on EU-instituutioista selvästi ylikansallisin. (Nugent 2001, 10–11.) Virallista päätösvaltaa sillä ei Eurooppa-neuvoston, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan parlamentin tapaan ole, mutta teknisemmissä asioissa kylläkin. Tätä valtaa se yhä enenevissä määrin käyttää. On muistettava, että sitä myötä kun EU:n toimivalta on kasvanut – kuten EU:n perustuslaillisen sopimuksen seuraajan eli Lissabonin sopimuksen (’Reform Treaty’) 1.12.2009 voimaan astuessa – niin Euroopan komissiolle valmisteltavaksi tulevien asioiden määrä on kasvaa (Europa-portaali 2010, 2.) Tämä tehtävien jako ei suinkaan tee komissiosta neutraalia toimijaa, jolla ei olisi lainkaan omia tarkoitusperiä. Päinvastoin - komissiolla voi hyvinkin olla omia intressejä ajettavanaan. Aineistoa analysoitaessa on siis pidettävä mielessä komission vahva rooli ja analysoitavien asiakirjojen asialuonne – on yritettävä katsoa hallinnollisen kielen taakse.

4. ANALYYSI

4.1. Diskurssien tunnistaminen

Päätutkimuskysymykseni oli siis: Miksi EU:ssa on tehostettu viestintää ja millaisin diskursiivisin keinoin sitä legitimoidaan? Katsoin millaisia diskursseja aineistosta nousi esiin, miten ne rakentuivat ja millaisin painoarvoin, mukaan lukien laajempi konteksti. Lisäksi kohdistin huomioni kansalais-instituutio –suhteeseen sekä siihen miten aineistosta nousseet diskurssit muokkaavat demokratia-käsitystä. Neljä päätutkimuskysymystä avaavaa alatutkimuskysymystä olivat:

- Millaisia diskursseja Euroopan komission viestintään liittyvissä asiakirjoissa esiintyy?
- Miten diskurssit rakentuvat komission asiakirjoissa ja millaisia painoarvoja ne saavat?
- Millaisena EU-kansalaisuus ja sen suhde EU-instituutioihin näyttäytyy diskursseissa?
- Mitä seurauksia diskursseilla on demokratia-käsityksen kannalta?

Lähdin etsimään aineistostani vastauksia siihen millaisia uhkakuvia niissä esiintyy kansalaisyhteiskuntaan ja demokratiaan liittyen. Millaisina demokratian tilaa koskevat uhkakuvat näyttäytyvät? Mitkä siihen liittyvät asiat korostuvat ja mitkä asiat jätetään kenties kokonaan mainitsematta? Tämän lisäksi katson miten komissio pyrkii diskursseissa ratkaisemaan demokratian toteutumiseen - tai toteutumattomuuteen - liittyviä ongelmia. Millainen käsitys syntyy kansalaisyhteiskunnasta ja demokratiasta diskurssien välityksellä ja millaisia seurauksia sillä on Euroopan unionille?

Komissio tuottaa asiakirjoissaan erilaisia subjektipositioita niin itselleen, muille EU-instituutioille, jäsenvaltioille kuin kansalaisille. Myös niiden tarkastelu on kiinnostavaa diskurssien kannalta. Mitkä niistä näyttäytyvät aktiivisina tai passiivisina toimijoina? Mikä toimijaryhmä näyttäytyy kenties pikemminkin toiminnan kohteena? Jos komission asiakirjoista on löydettävissä syyttävä sormi, niin mihin suuntaan se osoittaa? Millä tahoilla on diskursseissa sellaiset toimintamahdollisuudet, että niillä myös on vastuu EU:n kurssin muuttamisesta? Mihin valta EU:ssa siis kohdistuu? Entä millaisena EU-kansalaisten ja EU-instituutioiden välinen suhde ilmenee? Mitä tämä merkitsee demokratia-käsityksen kannalta?

Diskurssit alkoivat nousta aineistosta luontevasti esille, kun tarkastelin asiakirjoja menetelmäni ja teoreettisten välineiden avulla sekä tutkimuskysymysteni läpi - tietyt ilmaisut ja merkityssysteemit alkoivat toistua useiden lukukertojen jälkeen aineistossa. Teoreettinen osio

suuntasi mielenkiintoa tiettyjen asioiden tarkasteluun ja liitti niihin myös uusia merkityksiä. Tunnistin diskurssit systemaattisesti edellä esittelemieni teoreettisten ja menetelmällisten välineiden avulla. Ne myös tukeutuvat toisiinsa ja näyttävät limittyvän keskenään.

Diskurssianalyysi ei tarjoa valmista ratkaisua siihen kuinka edetä aineistosta tutkimustuloksiin. Tutkimuksen luotettavuuden kannalta on kuitenkin selvää, että diskurssit ja tulkinnat on perusteltava niin selkeästi, että lukija pystyy seuraamaan tulkintaprosessia. Siksi esittelen pääpiirteittäin kuinka päädyin diskursseihin. Tämä on olennaista menetelmän luotettavuuden kannalta.

Tutkimukseni on yhdistelmä aineisto- ja teorialähtöistä analyysia – teoreettiset ja metodologiset välineet kulkevat rinnakkain analyysissäni. Konstruktivistiseen käsitykseen todellisuuden luonteesta pohjautuvat teoreettiset elementit yhdistyvät sujuvasti diskurssianalyysin ja retorikan menetelmiin. Pyrin kuitenkin avoimesti nostamaan aineistosta esiin sellaisia piirteitä, joita siitä ei automaattisesti noussut esiin.

Käytännössä toteutin analyysin niin, että aluksi luin tutkimusaineistoani läpi useita kertoja ja tein sen pohjalta muistiinpanoja esiintyvistä teemoista, toistuvista ilmaisuista ja sanavalinnoista. Tässä vaiheessa aineisto alkoi hahmottua kokonaisuutena ja havaitsin eräiden merkityssysteemien toistuvan niissä varsin samankaltaisina. Luin aineistoa läpi yhä uudelleen, jolloin saatoin kiinnittää huomiota laajempien merkityskokonaisuuksien ohella myös yksityiskohtiin. Poimin tässä vaiheessa esimerkkejä esille nousevista merkityksistä ja huomasin käytössä olevan kiinnostavia retorisia keinoja. Nämä puolestaan muodostivat laajempia kokonaisuuksia. Näiden havaintojen pohjalta pystyin hahmottelemaan aineistosta nousevat diskurssit ja avaamaan niiden tarkempia sisältöjä. Sen jälkeen siirryin tarkastelemaan diskursseja erikseen ja tarkemmin. Poimin niitä edustavia esimerkkejä aineistosta - annoin aineiston puhua - ja palasin tutkimuskysymysteni sekä teoreettisten ja metodologisten välineiden pariin syventääkseni analyysiä. Diskurssien kuvailu ja niiden yksityiskohtien työstäminen oli prosessi, jossa välillä tarkastelin aineistoa hyvinkin yksityiskohtaisesti sanavalintojen ja ilmaisujen kautta. Välillä katsoin yksittäistä dokumenttia kokonaisuutena. Välillä otin aineiston yksittäisiin asiakirjoihin etäisyyttä voidakseni tarkastella asiakirjoja kokonaisuutena aikavälillä 2001–2009. Analyysin syventämiseksi aineistoa oli tarkasteltava myös osana laajempaa yhteiskunnallista kontekstia.

Tutkimusprosessi oli kiinnostava, mutta haastava sillä varsin formaalissa asiatekstissä – ainoastaan yksi primäärilähteistäni oli laajemmalle yleisölle osoitettu esite eikä tiedonanto – on mietittävä paljon sitä mitä jätetään sanomatta ja toisaalta verrattava sitä vanhaan toimintatapaan, johon viitattiin teoriaosuudessa. Kiitosten, kehuja ja kritiikin sekä itsekritiikin takaa on etsittävä – vaikka sivulauseista – yhteyksiä laajempiin merkityksiin. Kuinka siis päästä pintaa syvemmälle ja välttää itsestäänselvyksiin juuttuminen? Teoreettisen ja metodologisen taustan yhdistäminen analyysivaiheessa auttoi näiden merkitysten avaamisessa.

4.2. Euroopan integraation legitimaation diskurssit

4.2.1. Demokratiadiskurssi – kriisin kautta uudistumaan

Tunnistamani demokratiadiskurssi kertoo millaisena EU:n demokratian nykytila näyttäytyy komission asiakirjoissa tarkasteluajankohtana ja peilaa sitä menneisyyteen. Mikä on EU:n demokratian tulevaisuus? Millaisia uhkia ja ihanteita demokratiadiskurssin kautta välittyy? Miten uhkilta vältytään ja kuinka ihanteet voidaan saavuttaa komission puheissa? Demokratiadiskurssilla kuvataan Euroopan integraation legitimitetin tuottamista ja argumentoidaan siihen liittyviä mahdollisuuksia ja uhkia.

Demokratiadiskurssi ilmentää selvästi deliberatiivista käännettä demokratia-käsityksessä. Asiakirjoissa tuotettu ero menneisyyden tai nykytilan ja tulevaisuuden välillä on suuri. Komissio tuo edustuksellisen demokratian rinnalle deliberatiivista demokratiakäsitystä täydentämään aiempaa, yksipuolisempaa demokratia-käsitystä. Demokratiadiskurssi sisältää niin uhkakuvia kuin mahdollisuuksia. Komissio näyttäytyy siinä aktiivisena toimijana, jonka aiemmassa toimintatavassa on ollut puutteita. Suurin haaste näyttäisi olevan se, että EU on etääntynyt kansalaisistaan. Komissio katsoo itseään peiliin ja muutoksia ryhtytään tekemään. Kansalaisen subjektipositio näyttäytyy kiinnostavana. Kansalaiselle halutaan nyt - ainakin retorisella tasolla - antaa valtaa. Myös toimenpiteiden kehittämisestä tämän tukemiseksi puhutaan. Kansalainen näyttäytyy varsinkin tarkastelukauden alkuvaiheen komission asiakirjoissa harhaanjohdettuna yksilönä, joka aiheuttaa järjestelmälle epävarmuutta. Demokratiadiskurssissa pidetään itsestäänselvänä sitä, että kansalaiset ovat kiinnostuneita EU-asioista ja että he ovat niistä samaa mieltä kunhan heillä vain on tarpeeksi tietoa. EU-asioiden suhteen välinpitämättömille tai päinvastaisia mielipiteitä omaaville kansalaisille ei ole diskurssissa tilaa. Kansalaiseen pitää siis kohdistaa toimia, jotta tällä olisi jatkossa mahdollisuus tehdä parempia ja oikeita johtopäätöksiä. Tästä tulee tärkeä elementti integraation etenemisen legitimaatiossa.

Komission näkökulmasta tilanne on mahdollista saada näin hallintaan. Tällä tavalla vastataan siis EU:n kohtaamiin demokratia- ja legitimiteettiongelmiin. Demokratiadiskurssin näkökulmasta on selvää, että aikakausi jolloin EU saattoi luottaa sallivaan konsensukseen on tullut tiensä päähän. Tämän tilalle tulee näkemys aktiivisten toimijoiden eurooppalaisesta demokratiasta. Katsotaan nyt tarkemmin kuinka demokratiadiskurssia komission asiakirjoissa tuotettiin.

Viestintäkomissaari Margot Wallströmin komissaarikaudesta (2004–2009) kertovassa esitteessä vuodelta 2009 tiivistettiin hyvin hieman populaarimmassa muodossa, minkälaisen matkan EU kävi läpi viestintäpolitiikkaansa, demokratiäkäsitystään ja instituutiokansalaissuhdettaan työstäessään:

Tässä ei ole kyse ainoastaan nätimmistä kirjasista, näppärämmistä tiedotteista tai paremmin suunnitelluista nettisivuista. *Me tarvitsimme viestintäpolitiikassamme paradigmanmuutoksen. Meidän piti lopettaa instituutioiden ajatteleminen universumin keskuksena, säteilemässä informaatiota ja lähettämässä viestejä kansalaisille. Meidän piti alkaa nähdä kansalaiset kaiken keskellä ja instituutioiden piti alkaa liikkua heidän ympärillään, vastaanottaen ja vastaten heidän viesteihinsä.* (KOM 2009a, 6. Käännös ja kursivoinnit PK.)

This is not just about prettier booklets, snappier press releases or better designed websites. We needed a paradigm shift in our communication policy. We needed to stop thinking of institutions as the centre of the universe, irradiating information and sending out our messages to the citizens. We needed to start seeing the citizens as the centre of everything and the institutions as moving around them, receiving and responding to their messages. (Ibid.)

Lainauksesta välittyvä käsitys lähtökohdasta ja muutoksesta on melkoinen. Kuinka tämä myös demokratiäkäsityksen paradigmanmuutokseen johtava matka sitten taittui?

Aineistoni vanhin asiakirja on vuonna 2001 julkaistu komission tiedonanto Euroopan unionin tiedotus- ja viestintäpolitiikan uudesta yhteistyökehiksestä (2001a.) Siinä komissio hahmottelee uutta toimintakehystä tiedotusta ja viestintää koskevalle yhteistyölle. Strategian tarvetta taustoitetaan perusteellisesti:

Äskettäiset tapahtumat, kuten Euroopan parlamentin vaalien alhainen äänestysvilkkaus ja eräiden kansanäänestysten tulokset, ovat *selkeä osoitus yleisön tyytymättömyydestä, johon on vastattava.*

Maastrichtin sopimuksen hyväksymisen jälkeen tämä *tyytymättömyys on ilmennyt ristiriitana*, jossa yleisö suhtautuu yleensä myönteisesti Euroopan unionin edustamiin keskeisiin eurooppalaisiin ihanteisiin, mutta sitä *kalvaa epäluulo*

toimielimiä ja niiden työskentelyä kohtaan, vaikka toiminnan tuloksista on nähtävissä myönteisiä käytännön esimerkkejä, kuten talouden elpyminen, euron käyttöönotto, vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteuttaminen sekä Euroopan unionin aseman vahvistuminen maailmanlaajuisessa politiikassa. Tämän tyytymättömyyden perussyynä on epäonnistuminen toteutettujen politiikkojen perusteiden selittämisessä, mihin yhdistyy laajalle levinnyt tunne siitä, että kansalaisille ei tarjota riittävästi tietoa. [...] Tämä EU:hun pettymisen kierre, joka ilmenee odotusten ja ensi vaikutelmien ristiriitana, on katkaistava mahdollisimman nopeasti kutsumalla kaikki asianomaiset osapuolet - toimielimet, jäsenvaltiot ja kansalaisyhteiskunta - osallistumaan tavoitteen toteuttamiseen omien tehtäviensä puitteissa. [...] tarvetta kannustaa valveutuneeseen keskusteluun ja yleisön osallistumisen vahvistamiseen. (KOM 2001a, 16. Kursivoinnit PK.)

Tiedonannon tekstistä kuuluu voimakas kriisitietoisuus ja toimintavalmius tilanteen ratkaisemiseksi. Tilannetta kuvataan *EU:hun pettymisen kierteenä*, joka on *katkaistava*, ilmaisuilla jotka korostavat tilanteen vakavuutta ja puuttumisen välttämättömyyttä. Tilanteen nähdään johtuvan instituutioiden näkökulmasta ulkoisista tekijöistä – kansalaisista – ja sisäisistä syistä EU-instituutioiden epäonnistumisessa viestinnässään toimistaan kansalaisille. Lähtökohta näyttää olevan se, että EU-politiikassa ei ole vikaa vaan pikemminkin siitä viestimissä – politiikan perusteet ja tuloksethan vastaavat komission käsityksen mukaan kansalaisten vaatimuksia. Vuoden 2006 valkoisessa kirjassa eurooppalaisesta viestintäpolitiikasta EU:n ongelman ytimeksi määritellään nimenomaan viestintä ja sen puutteellisuus: ”Euroopan unionin ja sen kansalaisten välinen *viestintävaje* on ollut jo pitkään tiedossa.” (KOM 2006a, 4. Kursivointi PK.) Huomio kiinnitetään pikemminkin viestintään kuin demokratian tilaan tai politiikan sisältöön.

Tässä kohdin on syytä mainita myös Philip Schlesingerin osuvat havainnot Euroopan komission eurooppalaista viestintäpolitiikkaa (2006) koskevan valkoisen kirjan sisällöstä. Hänen mukaansa valkoisessa kirjassa oli hyvin itsekriittinen sävy ja näennäisesti se merkitsi loppua ylhäältä alas suuntautuvalle viestinnälle instituutioiden ja kansalaisten kesken. Ryhdyttiin puhumaan *demokrativajeen* sijaan *viestintävajeesta*. Schlesingerin kiinnostavin havainto liittyy valkoisessa kirjassa käytetyn terminologian silmiinpistävään yhdenmukaisuuteen pitkään jatkuneen akateemisen keskustelun kanssa. Tämä ei sinänsä ole yllättävää, sillä Euroopan komissio tuki tutkimusrahoituksen puitteissa eurooppalaisen julkisen tilan tutkimusta jo vuosikymmenten alussa. (Schlesinger 2007, 66–67.) Schlesinger on skeptinen sen suhteen, että ’eurooppalaisen ulottuvuuden’ sisältävä kansallinen keskustelu palvelisi yhteistä hyvää ja noudattaisi sananvapauden, osallisuuden, monimuotoisuuden ja osallistumisen periaatteita. Hän tiivistää epäilyksensä seuraavasti:

Hienoja sanoja; mutta – lopulta – vanhat refleksit eivät kuole helposti. Viestintäpolitiikalla tarkoitetaan ylhäältä alas suuntautuvaa tarjontapuolen poliittisen informaation välittämistä niskoitteleville kansalaisille, käyttäen perinteistä mediaa instrumentaalisesti ja uutta mediaa kokeellisesti siihen oletukseen perustuen, että tämä sulkee 'kui-lun' ja lopettaa havaitun 'vieraantumisen'. [...] Ratkaisut keskittyvät täysin välitetyn viestinnän tuotannon muokkaamiseen, vaikka vastaanoton kysymykset tuskin ovat alttiita politiikkainterventioille. (Schlesinger 2007, 68. Käännös PK.)

Fine words; but – in the end – old reflexes die hard. By a communication policy is meant a top-down, supply-side transmission of political information to recalcitrant citizens, using traditional media instrumentally and new media experimently on the assumption that this will close the 'gap' and end the 'alienation' detected. [...] The solutions are entirely focused on shaping the production end of mediated communication, as questions of reception are hardly susceptible to policy intervention. (Schlesinger 2007, 68.)

Schlesinger väittää, että komissio on yhä kiinni entisessä toimintamallissa eikä merkittävästä muutoksesta ollut merkkejä. Schlesinger lainaa Daniel Dayania todetessaan kuitenkin lopulta, että "kollektiivien rakentamiseen liittyy arkkitehtejä". Pessimismistään huolimatta hän siis näkee komission aktiivisen roolin mahdollisena.

Vuodelta 2006 peräisin olevassa Euroopan kansalaisten toimintasuunnitelma – EU:n tuloksenteko –asiakirjassa komissio tekee selväksi näkemyksensä EU:n välttämättömyydestä ja sen kyseenalaistamisen ristiriidasta. Komissio vahvistaa käsitystä EU:n ainutlaatuisuudesta sekä yhteisestä kriisistä luomalla yhteyden haasteellisen tilanteen välille niin jäsenvaltioissa kuin toimielimissä:

Globalisoituvassa maailmassa *Euroopan unionia ei ole koskaan tarvittu yhtä paljon kuin nyt – harvoin sen olemassaoloa on myöskään kyseenalaistettu yhtä paljon kuin nyt. Tämän paradoksin kanssa joutuvat tekemisiin kaikki Euroopan johtajat niin EU:n jäsenvaltioissa kuin sen toimielimissä.* (KOM 2006b, 2.)

Euroopan unionin kehitys on *poikkeuksellinen menestystarina*, joka on tuonut ennen kokemattomaa rauhaa, vaurautta ja vakautta ja toiminut samalla kansalaisilleen *iskunvaimentimena ulkoisia muutoksia vastaan.* (Ibid. Kursivointi PK.)

"Euroopan unionia *ei ole koskaan* tarvittu yhtä paljon kuin nyt" –lauseessa näkyy tyypillinen retorinen tapa ilmaista välttämättömyyttä. Sitä seuraavan lauseen *kyseenalaistaa*-verbin passiivimuoto etäännyttää lukijaa siitä ketkä tätä kyseenalaistamista harjoittavat – siis kansalaisista. Kuvaamalla tilannetta *paradoksiksi*, joka koskettaa *kaikkia* komissio pyrkii lisäämään hämmennyksen keskellä kriisitietoisuutta sekä omistajuuden tunnetta jäsenvaltioiden ja toimielinten johdon kesken. *Poikkeuksellisessa menestystarinassa* kuuluu hehkutus EU:n saavu-

tuksista, joka ei jätä epäilyksille sijaa. Myönteisen ilmaisun kontrasti ajankohdan tunnelmiin kansalaisten parissa on melkoinen.

Iskunvaimennin-metafora vahvistaa komission esittämää näkemystä EU:sta turvallisuutta ja vakautta lisäävänä ratkaisuna, jonka avulla voidaan vastata kansalaisten korkeisiin odotuksiin. EU kuvataan kansalaisia muuttuvan maailman töyssyiltä suojaavana järjestelmänä. Millainen vaikea matka olisi ilman tätä iskunvaimenninta?

Komissio näkee EU:n kriisin olevan sukua demokratian laajemmalle kriisille:

Jäsenvaltioiden tavoin myös Euroopan unioni on joutunut toteamaan kansalaisten vieraantuneen politiikasta. Tämä edustuksellisen demokratian kriisi on vieläkin tuntuvampi Euroopan unionin tasolla, sillä kansalaisilla ei ole selvää kuvaa unionin toimielinten legitimiudesta.

Euroopan unioniin tällä hetkellä kohdistuvat haasteet ovat omiaan vaikeuttamaan tilannetta. Tästä ovat osoituksena äskettäiset kansanäänestykset ja Euroopan parlamenttivaalit.

Kun unioni on nyt laajentumassa, erityinen valmistelukunta pohtii Euroopan tulevaisuutta ja globalisaation vaikutuksista vallitsee epätietoisuus, *Euroopan unionin on hankkeena oltava entistäkin vakuuttavampi ja näkyvämpi.*

Jäsenvaltioiden ja hallitusten johtajat totesivat Laekenin julistuksessa, että *Euroopan unioni ei enää pysty kehittymään ilman kansalaistensa tukea ja osallistumista.* (KOM 2002, 6.)

Komissio pyrkii osaltaan lieventämään syytöksiä, joita EU on kohdannut – EU:n tilanne on toki erittäin vakava, mutta se ei ole ainutlaatuinen, sillä edustuksellinen demokratia on kriisissä yleisemminkin. Samaan kehitykseen viitataan myös toisaalla: ”He [kansalaiset] ovat vieraantuneita ’Brysselin päättäjistä’, mikä kertoo osittain yleisestä kyllästymisestä politiikkaan.” (KOM 2006a, 4.). Ongelman tulkitaan johtuvan kuitenkin vain siitä, että kansalaisilla ei ole selvää kuvaa unionin legitimiudesta. Komission mielestä tilanne voidaan korjata parantamalla EU:n vakuuttavuutta ja näkyvyyttä.

Kansalaiset kokevat saavansa hyvin vähän tietoa Euroopan unionin asioista. He *pitävät syyllisinä* tiedonpuutteen ja virheellisiin käsityksiin *usein* maansa tiedotusvälineitä ja kansallisia viranomaisia, *mutta myös* Euroopan unionin toimielimiä.

Euroopan unionin on *nyt pakko torjua tietämättömyyttä ja välinpitämättömyyttä.* On hyvä muistaa, että vuonna 1999 Euroopan parlamentin vaalien äänestyspro-

senttia putosi 49 prosenttiin, kun se vuoden 1979 vaaleissa oli vielä 63 prosenttia. (KOM 2002, 7. Kursivoinnit PK.)

Komissio pyrkii hieman etäännyttämään EU:hun kohdistunutta kritiikkiä toteamalla, että kansalaisten mielestä – ei siis komission – syyllisiä tiedonpuutteeseen ja virheellisiin käsityksiin ovat kansalliset tiedotusvälineet ja viranomaiset, mutta myös – vasta lopussa mainittuna – myös EU:n toimielimet. Järjestys osoittaa poispäin komissiosta, mutta komissio suojautuu itseensä kohdistuvalta kritiikiltä ottamalla osan vastuusta itselleen. Tutkimuskirjallisuuden pohjalta ajatellen näin toki onkin – kansallisilla medioilla on taipumuksena esittää asioita lähinnä yhdestä eli kansallisesta näkökulmasta. Silti komission tapa siirtää vastuuta toisaalle on kiinnostava. Komissio perustelee tiedotus- ja viestintätoimia välttämättömyydellä – EU:lla ei nykyolosuhteissa ole muuta vaihtoehtoa: sen *on nyt pakko torjua tietämättömyyttä ja välinpitämättömyyttä*. On siis käytävä taistoon – on toimittava välittömästi eikä vasta myöhemmin. Jos ei toimita, niin eurooppalainen demokratia on uhattuna. Komissio toteaa, että:

Demokratian toteutuminen niin unionin jäsenvaltioissa kuin itse Euroopan unionissakin *riippuu kansalaisten mahdollisuuksista osallistua julkiseen keskusteluun*. Unionin toimielinten on yhdessä jäsenvaltioiden kanssa vastattava tähän haasteeseen, jonka merkitys kasvaa entisestään unionin laajentuessa. (KOM 2002, 7. Kursivointi PK.)

Viestintä on *elintärkeää* toimivalle demokratialle. Se on kaksisuuntaista. Demokratia toimii *ainoastaan*, jos kansalaiset tietävät mitä on tekeillä, ja voivat osallistua päätöksentekoon *täysin*. (KOM 2006a 2. Kursivointi PK.)

Viestintä ja valistuneiden, aktiivisten kansalaisten olemassaolo ja osallistuminen korostuvat komission demokratiadiskurssissa. Molemmat näyttäytyvät välttämättömyyksinä.

Toisessa tiedonannossa Euroopan unionin tiedotus- ja viestintästrategian toteuttamisesta (2004) komissio viittaa tutkimuksen tuloksiin, jotka sen mukaan vahvistavat käsitystä siitä, että:

[...] kansalaiset eivät tunne unionia koskevia perusasioita. Tästä voidaan päätellä, että unionia koskevan viestinnän viitekehykseksi asetetut yhteiset eurooppalaiset arvot eivät ole riittävän selviä näin *'hedelmättömässä' maaperässä*. (KOM 2004, 6. Kursivointi PK)

Tuota maaperää – perusasioita tuntemattomia kansalaisia – on siis ryhdyttävä muokkaamaan, jotta siemenet lähtevät itämään ja kasvamaan – ja tuottavat lopulta integraation legitimitetin kannalta hyvää satoa. Viestintää koskevassa haasteessa on kyse siitä, että ”Unionin *on herä-*

tettävä kansalaisten uteliaisuus ja kiinnostus viestillä, joka perustuu yhteisiin arvoihin, mutta jonka sisältö on riittävän käytännönläheinen, jotta kansalaiset tuntevat sen omakseen.” (KOM 2004, 7. Kursivointi PK.) Komission näkökulmasta on selvää, että kansalaiset ovat syvällä sisimmässään taatusti kiinnostuneita EU:sta. Unelioiden EU-kansalaisten kiinnostus on vain herätettävä aktiivisiin toimiin tarttumalla.

Kansalaisten mahdollisuus osallistua julkiseen keskusteluun nähdään edellytyksenä demokratian toteutumiselle – se nähdään nyt välttämättömyytenä, ja elintärkeänä (esim. KOM 2006a, 2.) Jälleen EU:n demokratiakriisiä myös liennytetään hieman asettamalla se laajempaan kontekstiin – kansallisvaltiot ovat kohdanneet saman demokratian kriisin kuin EU, ollaan samassa veneessä. Myös K-suunnitelmassa (KOM 2005/494) komissio jäljittää EU:ta vaivaavan demokratiavajeen kansalaisia ja kansallisvaltioita yleisesti vaivaavaan ongelmaan, siihen että: ”[Usko] poliittisiin järjestelmiin uskotaan koko ajan vähemmän” sekä ”Myös kansallisen poliittisen toiminnan kannatus ja kansalaisten luottamus siihen on vähentynyt vastaavasti” (KOM 2005, 3. Kursivointi PK.) Tällaisilla yleistävillä väitteillä lievennetään käsitystä siitä, että demokratiavaje ja luottamuspula olisivat yksinomaan EU:ta vaivaavia ongelmia. Kyseessä on komission näkökulmasta laajempi demokraattisia järjestelmiä vaivaava ilmiö. Kiinnostavaa on se miten komissio diskurssilla maalailee EU:sta kuvaa demokratian puolesta taistelevaa järjestelmänä. K-suunnitelman tärkein viesti on se, että tätä taistelua ei voida käydä eikä sitä etenkään voida voittaa ilman kansalaisia ja viestintää. Kansalaiset nähdään valistuneina ja aktiivisina yksilöinä sekä olennaisina kumppaneina tärkeän haasteen äärellä, jonka luokse on kuitenkin kurotettava:

EU:n kansalaiset *haluavat ymmärtää* paremmin, mitä EU tekee ja miten se toimii, ja he haluavat lisäksi enemmän sananvaltaa. He pitävät EU:ta tärkeänä mutta etäisenä. Perustuslakia koskevan sopimuksen on tarkoitus *auttaa kuroma*an tämä kuilu umpeen.
(KOM 2006b, 2. Kursivointi PK.)

Valkoisessa kirjassa eurooppalaisesta viestintäpolitiikasta (KOM 2006a) on jopa nimetty johdanto-kappale uuden ’Kuilu umpeen’ –sloganin mukaan. Englanninkielinen ilmaisu ’Bridging the gap’ löytyy viestintäkomissaari Margot Wallströmin viisivuotista perintöä käsittelevän esitteen kokonaisen luvun otsikosta ja se kuvataan myös yhdeksi Wallströmin prioriteeteista hänen kaudellaan (KOM 2009a, 6.).

Kansalaisia on *innostettava tukemaan* unionin kehittämistä ja on *uudistettava luottamusta* Eurooppaa kohtaan (KOM 2006b, 3. Kursivointi PK.) Käsitys kansalaisesta määrittyy myönteis-

sen asenteen ja aktiivisuuden kautta, jossa luottamusta on lähdeittävä tietoisesti rakentamaan. Kansalaiset halutaan nyt entistä kiinteämmin osallisiksi integraatioprosessiin.

Eurooppalaista hallintotapaa koskevassa valkoisessa kirjassa komissio toteaa, että EU:ta ei enää arvioida yksin sen toiminnan hyvien tulosten perusteella. Funktionalistisen integraatio-teorian käsitys siitä, että EU:n tuottama hyvä muuttuisi itsestään, ennen pitkää automaattisesti kansalaisten hyväksynnäksi integraatioprosessille siis hylätään. Komission käsityksen mukaan EU:n legitimitetin pitää jatkossa perustua hyvien tulosten ja niiden tunnustamisen asemesta osallisuuteen ja osallistumiseen:

EU:n toimintaa ei enää arvioida pelkästään sen perusteella, miten hyvin se pysyy poistamaan kaupan esteet tai toteuttamaan sisämarkkinat; sen *oikeutus perustuu osallisuuteen ja osallistumiseen*. Siksi *ylhäältä alas suuntautuva lineaarinen päätöksentekomalli on korvattava kehämallilla*, jossa palaute, verkottuminen ja osallistuminen muodostavat perustan politiikan suunnittelulle ja eri tasoilla tapahtuvalle toteutukselle. (KOM 2001b, 12.)

[...] sen piti varmistaa, että julkisesta keskustelusta tulee suurempi osa eurooppalaista päätöksentekoprosessia – kansalaisilla on oikeus tulla kuulluksi. (KOM 2009a, 5. Käännös PK.)

[...] it had to ensure that public debate became a greater part of the European decision and policy-making process – citizens have a right to be heard (KOM 2009a, 5.)

Komissio rakentaa siis kuvaa uudenaikaisesta suhteesta instituutioiden ja kansalaisten välillä, joka perustuu vuoropuheluun ja jatkuvuuteen sekä kansalaisten oikeuteen tulla kuulluksi. Ehdotus heijastelee hyvin deliberatiivisen demokratia-käsityksen piirteitä, jossa poliittisen yhteisön legitimitetti rakentuu osallisuuden pohjalle.

Toivoa eurooppalaisen demokratian pelastamisen suhteen on, sillä: ”Kansalaisten suhdetta Euroopan unioniin kuvastava *tietämättömyys ja jopa kielteiset käsitykset eivät ole väistämättömiä*.” (KOM 2002, 7. Kursivointi PK.) Haasteista ollaan nyt siis tietoisia, jolloin niihin on mahdollista puuttua. Jotain on tehtävissä ja siksi komissio ottaa ohjaket. Komissio asettaa tiedonannossa tavoitteen:

Hankitaan kansalaisten tuki tavoitteille, joihin kuuluu *aidon vuoropuhelun edistäminen, unionin tuominen lähemmäksi kansalaisia*, huolehtiminen siitä, että kansalaiset saavat *oikeaa tietoa*, ytimekäs viestintä, *tiedontarpeen ennakointi* sen sijaan, että vain *reagoidaan tapahtumiin*, unionin kehittäminen läheisemmäksi ja kansalaisille tutuksi ja tärkeäksi. (KOM 2001a, 3. Kursivointi PK.)

Tämä merkitsee uutta toimintaympäristöä unionille, jossa on tapahtunut syväisiä muutoksia viime aikoina. Kansalaisten odotukset ja vaatimukset, tarve välittää tietoa ruohonjuuritasolle ja eurooppalaista hallintotapaa koskeva keskustelu ovat yhdessä *lisänneet* yhteisön toimielinten ja jäsenvaltioiden *paineita* tiivistää yhteistyötään, jotta kansalaisille välittyvä kuva toimielinten toiminnasta kirkastuisi. *Panokset ovat siis korkeat.* (Ibid.)

Komissio tunnustaa EU:n olevan uudessa tilanteessa, jossa on tapahtunut merkittäviä, syväisiä muutoksia. Tilanteen kriittisyyttä korostaa se, että tehdään selväksi, että *paineet ovat lisääntyneet* ja *panokset ovat siis korkeat*. Komissio toteaa kansalaisten odotusten ja vaatimusten EU:n suhteen muuttuneen - EU:n on nyt vastattava siihen. Komission adjektiivien käyttö – on aika edistää *aitoa* vuoropuhelua – korostaa muutosta menneeseen. Oliko vuoropuhelu silloin mahdollisesti epäaitoa ja pinnallista? Nyt ei siis haluta vain pintapuolista vuoropuhelua demokratian kulissien ylläpitämiseksi. Väitetään, että tällä kertaa vuoropuhelu otetaan tosissaan. Komissio ottaa ohjaket käsiin siinäkin mielessä, että enää ei aiota vain reagoida kansalaisten reaktioihin vaan otetaan proaktiivinen ote viestinnän ja kansalaissuhteen kehittämiseen. Tämä on aivan uutta EU:ssa ja siksi komissio sitä niin korostaakin. Kyseessä on paradigmanmuutos, joka kuvastaa muutosta deliberatiivisen demokratia-käsityksen suuntaan. Osallisuus ja keskustelu nousevat keskiöön uudelleen määriteltävän eurooppalaisen demokratian ja legitimitetin ehtoina.

Todetaan myös, että unioni halutaan tuoda lähemmäksi kansalaisia. Näin viitataan aiempaan kansalaisille etäiseen EU:hun, joka nyt halutaan jättää taakse. Kansalaisille on tarjottava *oikeaa tietoa*, sillä kansalaisten myönteisten EU-käsitysten esteenä näyttäisi komission näkökulmasta olevan väärä EU-tieto. Sitä mistä tätä väärää tietoa tulee, ei mainita. Myöskään ei mainita sitä mahdollisuutta, että tietoa olisi tarjolla, mutta se ei kenties tavoita tai lainkaan kiinnosta kohderyhmää.

Toisaalta komissio määrittelee Euroopan unionin ongelmaksi *ristiriitaisen imagon* – kansalaiset on saatava EU:n tavoitteiden taakse, mutta tilanne ei korjaannu yksinomaan tiivistämällä EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden yhteistyötä, sillä:

Monet kansalaiset *eivät yksinkertaisesti tiedä*, mitkä ovat Euroopan unionin tehtävät: monet katsovat, että unionin olisi keskityttävä entistä enemmän kansalaisten asioihin, toiset puolestaan katsovat, että se puuttuu liikaakin selvästi kansallisellet tai alueelliselle tasolle kuuluviin asioihin, ja pitävät sen toimia näin ollen uhkana identiteetilleen.

Suurin osa kansalaisista katsoo yleensä kuitenkin, että Euroopan unioni ilmentää Euroopalle yhteisiä vapauden, solidaarisuuden ja monimuotoisuuden ihanteita. Monet ovat myös vakuuttuneita siitä, että Euroopan on aika kantaa vastuunsa myös maailmanlaajuisesti.

Kuten Laekenin julistuksessa korostetaan, ”kuva demokraattisesti ja maailmanlaajuisesti sitoutuneesta Euroopasta vastaa täsmälleen kansalaisten toiveita”. (KOM 2006, 6. Kursivointi PK.)

Euroopan unioni halutaan siis tuoda uudella tavalla lähemmäs kansalaisia, sillä komissio näkee EU:n olevan kansalaisille etäinen – ja toisille liiankin läheinen tai arkeen puuttuva – ja se on ongelma: ”EU on tehtävä tutuksi, se ei saa jäädä etäiseksi politiikan käsitteeksi” (KOM 2001a, 8.) Nyt on herätty siihen, että tilanteeseen on tultava muutos: EU on tuotava lähelle kansalaista.

Eurooppalaista hallintotapaa koskevassa valkoisessa kirjassa komissio muotoilee EU:n ongelmaa näin:

Euroopan poliittiset johtajat ovat paradoksaalisessa tilanteessa. Toisaalta kansalaiset odottavat heiltä ratkaisuja suuriin yhteiskunnallisiin ongelmiin ja toisaalta taas luottavat politiikkaan ja vallanpitäjiin yhä vähemmän tai ovat menettäneet kiinnostuksensa.

Ongelma tiedostetaan niin kansanedustuslaitoksissa kuin hallituksissakin. Erityisen vakavasti se koettelee Euroopan unionia. Monet ovat menettäneet luottamuksensa siihen, että vaikeaselkoinen unionijärjestelmä pystyy harjoittamaan oikeansuuntaista politiikkaa. *Unioni koetaan toisaalta liian etäiseksi ja toisaalta liian virkaintoiseksi.* (KOM 2001b, 3. Kursivointi PK)

Jälleen korostetaan sitä, että demokratia on rikki yleisemminkin, ei vain EU:ssa vaan myös kansallisella tasolla vaikka ongelma nähdään EU:n tasolla vieläkin vakavampana. Näin komissio ottaa etäisyyttä siihen mahdollisuuteen, että politiikan sisällössä ja poliittisessa projektissa olisi kansalaisten näkökulmasta korjattavaa. Komissio toteaa, että EU:lta odotetaan paljon, mutta kansalaiset eivät luota päättäjiin ja EU:sta ei olla kiinnostuneita. Komissio tulkitsee kansalaisten näkevän ongelmia kahdella suunnalla: EU:ta pidetään etäisenä, vaikeaselkoisena ja toisaalta virkaintoisena. Nämä ovat piirteitä, jotka usein kriittisessä kansalaiskeskustelussa liitetään EU:hun. Etenkin termi *virkaintoisuus* herättää kielteisiä konnotaatioita – sitä todellakin on syytä välttää. Se että komissio mainitsee termin on merkki siitä, että se jollain tasolla tunnistaa ongelman tai vähintään sen, että sen toiminta näyttäytyy kansalaisille näin kielteisessä mielessä. Tällainen itsereflektio on tehokas retorinen keino, sillä se riisuu lukijalta, po-

tentiaaliselta kriitikolta, asean. Ei voi väittää etteikö komissio olisi tietoinen siihen suhtautumiseen liittyvistä ongelmista.

Komissio määrittelee EU:n ongelmien syyksi Irlannin kansanäänestyksen äänestystuloksen, alhaisen äänestysprosentin ja kansalaiskeskustelua edeltäneen keskustelun tason (ibid.). Ollaan demokraattisen järjestelmän keskeisten ongelmien äärellä. Ongelmaa näin määritellesään, komissio jälleen siirtää ongelmien syitä pois itsestään sekä EU:n politiikan sisällöistä kohti kansalaisia ja huonolaatuista keskustelua.

Keiden komission näkemyksen mukaan sitten pitäisi kantaa vastuu demokratian kurjasta tilasta?

Jäsenvaltioiden ja unionin demokraattisilla hallintoelimillä ja vaaleilla valituilla edustajilla on *mahdollisuus ja velvollisuus pyrkiä pitämään unioni yhteydessä kansalaisiinsa*. Tämä on *välttämätön edellytys* sille, että unioni pystyy harjoittamaan tehokkaampaa ja tarkoituksenmukaisempaa politiikkaa. (KOM 2001b, 3. Kursivointi PK.)

[...] EU-asioista viestiminen on *kaikkien* EU:n päätöksentekoon osallistuvien toimijoiden *velvollisuus*. (KOM 2007, 4. Kursivointi PK.)

Komissio jakaa jälleen vastuuta jäsenvaltioiden ja muiden toimijoiden suuntaan. Yhteydenpito kansalaisten suuntaan määritellään myös velvollisuudeksi, mikä korostaa sen tärkeyttä. Puhumalla välttämättömyydestä komissio tuottaa yhteydenpidon ja demokratian toimivuuden välille kiinteää sidettä. Se näkyy myös osallisuuden ja avoimuuden korostamisena päätöksentekoprosessissa:

Valkoisessa kirjassa ehdotetaan *pätöksentekoprosessin avaamista* niin, että nykyistä useammat tahot saadaan mukaan EU:n politiikan valmisteluun ja toteuttamiseen. Tämä *edellyttää kaikilta päätöksentekoon osallistuvilta avoimuutta, tiilivelvollisuutta ja vastuunkantamista*. Tällöin kansalaiset ymmärtävät paremmin, että jäsenvaltiot pystyvät täyttämään kansalaisten niille asettamat odotukset tehokkaimmin toimimalla yhteisesti unionin puitteissa.

Komissio ei pysty toteuttamaan näitä muutoksia yksin, eikä yksi valkoinen kirja voi taikauskusta ratkaista kaikkia ongelmia. (Ibid.)

Eurooppalaisen demokratian on siis muututtava perusteellisesti. Kansalaiset on saatava ymmärtämään, että heitä huolettavat asiat ratkaistaan parhaiten nimenomaan EU:n tasolla. Komissio rakentaa jälleen yhteistyötä sen ja instituutioiden ja kansalaisten välille. Puhumalla yh-

destä valkoisesta kirjasta ja taikauskusta korostetaan, että tilannetta ei ratkaista nopeilla tempuilla vaan nyt tarvitaan päätöksentekoon todellista muutosta, yhteistyötä ja jatkuvuutta.

Unionin on *uudistettava* toimintaansa yhteisönä *vähentämällä ylhäältä alas suuntautuvan päätöksentekomallin* käyttöä ja käytettävä politiikkansa välineiden täydentämiseksi *entistä tehokkaammin hyväkseen muitakin kuin lainsäädännöllisiä välineitä*. (KOM 2001b, 4.)

Komission uudistuspuheessa viitataan uudenlaiseen osallisuuden korostamiseen, jossa toimijat ovat aivan uudella tavalla mukana. Nyt pitää miettiä muunlaisia, kansalaislähtöisiä ratkaisuja. Lisäksi demokratiaa yritetään nyt edistää myös pehmein keinoin, ratkaisuja oikeutuksen hankkimiseen ei haeta enää yksinomaan lainsäädännöstä. Näin tehdään voimakkaasti eroa entiseen epäonnistuneeseen toimintamalliin.

Läpi 2000-luvun komission asiakirjoissa korostetaan viestinnän merkitystä demokratian edistäjänä:

Euroopan unioni on tuotava lähemmäksi kansalaisia, tämä on viestintäpolitiikan ydin. Näin tiedotus ja viestintä muodostuvat Euroopan yhteisölle *strategiseksi työkaluksi* ja Euroopan parlamentin *toivomus kansalaisten osallistumisesta voidaan täyttää*. (KOM 2001a, 4.)

Viestintää ei enää tehdä yksin viestinnän vuoksi vaan sen välinearvo *strategisena työkaluna* korostuu. Sitä voidaan hyödyntää kansalaisten osallistumisen edistämisessä, joten siihen on syytä panostaa. Strategian on: *parannettava Euroopan unionin julkisuuskuvaa ja kansalaisten käsitystä sen toiminnasta*. (KOM 2002, 4.)

Viestintästrategian päähaasteeksi muodostuu lopulta: ”[...] uuden viestintästrategian luominen laajimmassa mahdollisessa mielessä, viestinnän määrittely pikemminkin kansalaisten kanssa käytävän dialogin ja demokratian kuin esitteiden suoltamisen suhteen.” (KOM 2009a, 5. Käännös PK.) Esite-viittaus viittaa vanhaan passiiviseen toimintamalliin, joka nyt on jätetty taakse.

Komissio ei välttele EU:n tilanteen pulmallisuutta vaan se puhuu suoraan ”haasteesta demokratialle”:

Se [tiedotus- ja viestintästrategia] ei yksinään riitä ratkaisemaan ongelmia, jotka liittyvät hyvään hallintotapaan tai siihen, mitä on kutsuttu ”haasteeksi demokra-

tialle”. Se voi kuitenkin edistää niiden ratkaisemista tarjoamalla julkisen foorumin Euroopassa käytävälle keskustelulle. On toivottavaa, että jäsenvaltiot osallistuvat keskusteluun. (KOM 2002, 5.)

Haastetta demokratialle ei kuitenkaan sen tarkemmin määritellä tässä kohdin. Ratkaisuihin keskittyvässä ja eteenpäin katsovassa asiakirjassa ei käydä järin tarkasti läpi nykyisten viestintätoimien taustalta löytyviä EU:n haasteita. Tunnustetaan lähinnä niin kevyesti kuin mahdollista, että niitä on olemassa. Kiinnostavaa on, että tiedotus- ja viestintästrategian nähdään tarjoavan julkisen foorumin, jossa voidaan käydä Eurooppaa koskevaa keskustelua. Viestintä saa nyt keskeisen roolin EU:n uudelleendemokratisoimisessa.

Komissio kiittelee varsin korostetusti neuvoston eli jäsenvaltioiden asenteiden muutosta, sitoutumista viestinnän aseman vahvistamiseen ja etenkin siihen, että jäsenvaltiot vihdoinkin ottavat viestinnässä roolin sen sijaan, että komissio lähes yksin Brysselistä käsin hoitaisi EU:hun liittyvää viestintää ilman poliittista tukea:

Neuvosto tunnusti *ensimmäisen kerran* jäsenvaltioiden merkittävän vastuun unionin asioita koskevassa tiedotus- ja viestintätoimissa.

Komissio antaa neuvoston sitoumukselle sen *ansaitseman arvostuksen*. Tämän vastaanoton ansiosta unionin toimielinten ja jäsenvaltioiden väliselle viestinnälle avautuu uusia keskinäisen täydentävyyden mahdollisuuksia.

Neuvoston vastaantulo on komission mielestä *arvokas, kun otetaan huomioon, miten suuria haasteita Euroopan unionilla on edessään*. (KOM 2002, 4. Kursivoinnit PK.)

Komissio viittaa vuoden 2001 tiedonannossa ja muissakin asiakirjoissa yhteistyön tärkeyteen ja viestinnän hajauttamisen välttämättömyyteen - ratkaisu haasteisiin ei tule löytymään *Brysselistä käsin*:

Nizzan sopimusta koskevan Irlannin äskettäisen kansanäänestyksen tuloksen jälkeen nyt on entistäkin tärkeämpää *koota yhteen kaikki osapuolet* Euroopan unionia koskevan tiedon tarjoamiseksi. *Unionin politiikkoja, toimintaa ja tulevaisuutta ei voida selvittää kansalaisille ainoastaan "Brysselistä käsin"*. Kansalaisten on saatava tietoa niiltä tahoilta, joilla on heihin läheisin ja suoriin yhteys: heidän valituilta edustajiltaan ja hallinnoilta kaikilla tasoilla. (KOM 2001a, 16. Kursivoinnit PK.)

Komission eurooppalaista hallintotapaa koskevassa valkoisessa kirjassa EU:ta puolustetaan jälleen ymmärtämättömiltä kansalaisilta. Syyttävä sormi osoittaa kuitenkin suoraan myös jäsenvaltioiden suuntaan:

Silloinkin kun unioni toimii tehokkaasti, se *saa ansaitsemaansa tunnustusta toiminnalleen* *ani harvoin*. Kansalaiset eivät miellä, että heidän oikeuksiaan ja elämänlaatuaan koskevat parannukset johtuvat *ennemminkin* EU:n päätöksistä kuin kansallisista päätöksistä. *Kuitenkin* he odottavat unionin toimivan yhtä tehokkaasti ja näkyvästi kuin oman maansa hallituksen. Jäsenvaltiot eivät tiedota kansalaisilleen riittävästi unionin toiminnasta ja omasta toiminnastaan unionissa. "*Brysseliä*" on kovin helppo syyttää vaikeista päätöksistä, jotka jäsenvaltiot ovat kuitenkin hyväksyneet tai joita ne ovat jopa itse olleet ajamassa. (KOM 2001b, 7. Kursivoinnit PK.)

Silloinkin ja *ani harvoin* –ilmaisut korostavat sitä, että unionia ei arvosteta vaikka se on saanut niin paljon aikaan. Kiitosta hyvistä päätöksistä pitäisi jatkossa tuoda lähemmäs niiden alkuperäistä lähdettä, EU:ta, ja jäsenvaltioiden pitäisi komission mielestä kantaa oma vastuunsa. Komission tapa ilmaista asia korostaa sitä, että jäsenvaltiot ottavat toisinaan kiitoksen asioista, joka kuuluisi EU:lle ja toisaalta syyttävä sormi saattaa osoittaa yksin komissioon vaikka jäsenvaltioilla on ollut roolinsa päätösten hyväksymisessä. Komissio käyttää *Bryssel*-ilmaisua sillä etäännyttävällä tavalla, jolla sitä usein kuulee kansallisessa mediassa käytettävän (esiintyy myös toisaalla kt. *Brysselin päättäjät*, 2006a, 4.) Sen käyttäminen herättää mielleyhtymiä etäisestä ja vaikeasti hahmotettavasti järjestelmästä, eräänlaisesta muodottomasta syntipukista. Komissio osoittaa siis jäsenvaltioiden suuntaan ja käyttää toisinaan niiden suunnalta kuulutavaa *Brysseliä* kansallisista keskusteluista tutussa halventavassa hengessä. Käyttämällä tuttua ilmaisua hieman epätyypillisessä asiayhteydessä, komissio vie kriitikiltä terää.

K-suunnitelmaan eli vuoteen 2005 päästäessä asiakirjojen tärkeimmäksi viestiksi ja tavoitteeksi määritellään *kansalaisten luottamuksen saavuttaminen*. Lähtökohta käy ilmi jo K-suunnitelman eräästä otsikosta: ”Yleisön luottamuksen takaisin saaminen EU:ssa” (2005b, 3.) EU:n todetaan avoimesti olevan kriisissä (2005, 4), josta todisteeksi käyvät kansanäänestysten tulokset. Komission näkökulmasta ne edustavat muutosta kansalaisten käsityksissä EU:sta. EU:hun on komission mielestä aiemmin luotettu, mutta nyt tämä demokratian kannalta keskeinen luottamus on uhattuna. Siksi on turvauduttava viestintään. EU:n on ”’kuunneltava paremmin’, ’selitettävä paremmin’”, jotta kansalaiset saadaan läheisemmäksi osaksi EU:n tulevaisuutta (KOM 2008, 3.)

K-suunnitelman yhteydessä ajankohtainen ja tärkeä asia komission näkökulmasta oli perustuslain eteneminen. Koska perustuslain ratifiointi on komission mukaan lähitulevaisuudessa *valitettavasti epätodennäköistä*, on K-suunnitelman mukaisen viestinnän tavoitteena käyttää pohdinta-aika *EU:n toimintamalleja koskevaan perusteelliseen keskusteluun*. Komissio ottaa

K-suunnitelmassa kohderyhmäkseen kansalaiset. Siksi tulevien suunnitelmien perustana olisi oltava *selkeä käsitys kansalaisten tarpeista ja odotuksista*. (KOM 2005b, 2.) Kansalaiset ja heidän merkityksensä demokratian toimivuudelle siirtyvät viimeistään K-suunnitelmassa EU:ssa eräänlaisen renessanssin aikakauteen. EU-kontekstissa tällainen kansalaisten ”löytäminen” näyttäytyy kohtuullisen uutena. Sen peilaaminen kansallista kontekstia vasten auttaa näkemään kuinka kahdessa näin erilaisessa poliittisessä yhteisössä suhde kansalaisiin on molemmille välttämätöntä. Kansallisessa yhteydessä sitä pidetään luonnollisena ja normaalina, EU-kontekstissa suhde näyttäytyy tekaistuna eikä luonnostaan olemassa olevana.

K-suunnitelman luomisen tarve kertoo EU:n ja kansalaisten välillä vallitsevasta luottamuspuhasta, minkä komissio tulkitsee näkyvän kielteisissä kansanäänestystuloksissa. Siksi se vastaa valtioiden ja hallitusten päämiesten kehotukseen pohdinta-ajan järjestämisestä seuraavasti:

Komissio on ehdottanut ”K-suunnitelmaa” (kansanvalta, kuunteleminen ja keskustelu), jota ei ole tarkoitettu perustuslain *pelastusoperaatioksi*, vaan virikkeeksi laajemmalle EU:n toimielinten ja kansalaisten väliselle keskustelulle.” (Ibid. Kursivointi PK).

Pelastusoperaatio terminä (kt. myös KOM 2006c) kuulostaa sellaiselta, että sitä ei ensimmäiseksi odottaisi käytettävän komission tuottamassa virallisessa asiakirjassa. Pikemminkin sitä voisi odottaa käytettävän yhteydessä, jossa arvosteltaisiin K-suunnitelman toimia. Tällaista sinänsä kielteisiä ja tietyissä yhteyksissä epätoivoisia konnotaatioita sisältävän termin käytöllä komissio ottaa tilanteen ikään kuin haltuunsa: nyt se on lausunut ääneen tuon ikävän peikon, jonka saattaisi kuvitella kuulevansa kriitikoilta ja siirtää huomion siihen mihin se haluaa eli keskusteluun. Sitten se voi ryhtyä toimiin tilanteen korjaamiseksi.

Sanavalintana suunnitelman kuvaaminen sellaisena, että sillä pyritään *elvyttämään demokratiaa EU:ssa* tuo mieleen muutamia konnotaatioita: hengenvaarassa olevan ihmisen ja huonolla tolalla olevan taloustilanteen (KOM 2005b, 3.) Näiden lisäksi *elvyttäminen* on toki hyvin aktiivista toimintaa. Näin komissio kuvaa demokratian kriittistä tilaa, johon ollaan kuitenkin puuttumassa tehokkaasti EU:n pelastamiseksi kriittisestä tilanteesta.

Komission toimintasuunnitelmaa Eurooppa-asioista tiedottamisen tehostamiseksi koskevassa SEK-tiedonannossa (2005) - eli komission pääsihteeristön laatimassa tausta- ja valmisteluasiakirjassa - komissio toteaa toimintasuunnitelmasta ja eurooppalaisen viestintäpolitiikan valkoisesta kirjasta puhuttaessa seuraavaa: ”It will indicate ways to *develop a European Pub-*

lic Sphere particularly through audiovisual media as well as a European narrative.” (KOM 2005a, 2.) Kolme vuotta myöhemmin audiovisuaalista viestintää koskevassa tiedonannossa todetaan saman tyyppisesti: “[...] better use of the audiovisual media should aim at supplying information in a form that is attractive to users, promotes active European citizenship and *contributes to the development of a European public sphere.*” (KOM 2008b, 3. Kursivointi PK.)

Komissiolle on siis täysin selvää, että eurooppalaisen julkisen tilan ja eurooppalaisen narratiivin kehittäminen ja tarjoaminen kansalaisille on aivan keskeistä. Tämä toteamus vastaa hämmästyttävän tarkasti teoriaosuudessa esitettyjä käsityksiä näiden tekijöiden roolista Euroopan integraation turvaajina. Komissio ei voisi olla selväsanaisempi sen suhteen, mikä rooli sen näkemyksen mukaan viestinnällä on poliittisessa prosessissa:

Viestintä on enemmän kuin informaatiota: se luo suhteen ja aloittaa dialogin Euroopan kansalaisten kanssa, se kuuntelee tarkasti ja yhdistää ihmisiä. *Se ei ole neutraali harjoitus, se on keskeinen osa poliittista prosessia.*

Communication is more than information: it establishes a relationship and initiates a dialogue with European citizens, it listens carefully and it connects to people. *It is not a neutral exercise devoid of value, it is an essential part of the political process.* (Ibid. Kursivointi PK)

Vuotta myöhemmin viestintäkomissaari Margot Wallströmin 2004–2009 komissaarikauden tuloksia käsittelevässä esitteessä puhutaan toimista jo *yhteistyökulttuurin luomisena* ja *demokraattisen infrastruktuurin rakentamisena*: ”[...] in order to be legitimate in the eyes of citizens, *a real culture of cooperation had to be developed.*” (KOM 2009a, 5. Kursivointi PK.) Keskeisenä haasteena viitataan siihen, että piti luoda kokonaan uusi, aito toimintakulttuuri. Näin tullaan myöntäneeksi ettei sitä ollut aiemmin olemassa, ei ainakaan merkittävässä määrin. Tämän uuden kulttuurin luomisen kriittisyyttä demokraattisen hankkeen kannalta korostetaan: ”[...] a frontier-free democracy can thrive *only if the seed of a Europe-wide democratic infrastructure and a Europe-wide public sphere are sown.*” (Ibid. Kursivointi PK.) Komissio ottaa roolin demokraattisen infrastruktuurin - perusteiden - rakentajana ja Euroopan-laajuisen julkisen tilan siementen kylväjänä. Ilman sen rakentamista ja istuttamista sekä taimien hoitamista demokratian kannalta näin olennaiset tekijät eivät ainakaan kasva ja kukoista. Toisaalla samassa esitteessä hankkeen tärkeyttä korostetaan vielä selvemmin vertaamalla EU:n kykyä rakentaa demokratia-infrastruktuuria sen rahoittamiin muihin infrastruktuuri-hankkeisiin:

EU: on ollut hyvä teiden, rautateiden ja muun infrastruktuurin rakentamisessa luodessaan rajatonta taloutta. Sen täytyy nyt luoda rajatonta demokratiaa rakentamalla Euroopan-laajuisista demokraattista infrastruktuuria, sellaista joka antaa ihmisille ja kansanliikkeille mahdollisuuden tavata rajat ylittävissä olosuhteissa ja kehittää vuoropuhelua ruohonjuuritasolla. (KOM 2009a, 16. Käännös PK.)

The EU has been good at building roads, railways and other infrastructure to create a borderless economy. It must now create a frontier-free democracy by building a Europe-wide democratic infrastructure, one that enables people and popular movements to meet in cross-border settings and develop dialogue at grassroots level. (KOM 2009a, 16.)

Komissio toteaa myös K-suunnitelman arvioinnissa, että virtuaalisen viestinnän ohella kasvokkain tapahtuva viestintä on tärkeää, samoin kuin erilaiset kuulemismenettelyt. Tärkeä päätelmä on, että:

K-suunnitelmaan kuuluvat kansalaisyhteiskunnan hankkeet osoittivat, että *osallistuva demokratia voi olla hyödyllinen täydentäjä edustukselliselle demokratialle*. Ne vahvistivat muun tyyppisistä kansalaisohjelmista saadun palautteen, eli sen, että *kuulemistapahtumat tarjoavat osallistujille sekä inhimillisen että poliittisen kokemuksen*. Siitä riippumatta, mikä kansalaisten mielipide EU:sta oli, heidän *näkemyksensä kehittyivät* huomattavasti kuulemisten kuluessa. Prosessin päättyessä he olivat *innokkaita* saamaan palautetta päättäjiltä ja erityisesti EU:n toimielimiltä ja elimiltä. (KOM 2008, 5. Kursivointi PK.)

Komissio sai siis paljon arvokasta tietoa ja oppia K-suunnitelmasta. Se saattoi K-suunnitelman arviointia koskevassa tiedonannossa todeta muille instituutioille, että kokeilu oli hyödyllinen - sillä saatiin lisäoppia siitä kuinka parantaa EU:n demokratiaa. Deliberatiivinen ja osallistuva demokratia nousevat aivan uuteen asemaan edustuksellisen demokratian rinnalle. Olennaista on se, että *kohtaamiset tarjoavat kansalaisille inhimillisen ja poliittisen kokemuksen*, jonka myötä heidän *näkemyksensä kehittyivät*. Tämä on aivan keskeistä EU:n ja komission tarpeiden kannalta tilanteessa, jossa kansalliset mediat ovat tyypillisesti hallinneet EU-keskustelua. Vuosikymmenen loppuun mennessä oli käynyt siis selväksi, että komission kannatti – toki yhteistyössä muiden kanssa – saada eri tahot käymään keskenään keskustelua ja pyrkiä kaikin keinoin ottamaan kansalaiset mukaan tähän, sillä on merkkejä siitä että tällaiset keskustelut voivat vaikuttaa heidän mielipiteidensä muodostumiseen. Näin luotava yhteinen kokemus on siis arvokasta poliittista ja yhteisöllistä pääomaa, josta EU:lle voisi olla myös hyötyä tiukkojen poliittisten tilanteiden tullen. Tällöin EU ei jäisi niin helposti esimerkiksi jäsenvaltioiden näkemysten ristiaallokkoon vaan voisi paremmin tuoda esille omaa yleiseurooppalaista agendaansa. Parhaimmillaan eurooppalaiset ymmärtäisivät useampia näkemyksiä kuin vain omaa kansallista näkökulmaa.

Komissio onnistui siis aktivoimaan ja osallistamaan kansalaisia erilaisin toimenpitein. Saavutettiin ainakin osittain esimerkiksi Teija Tiilikaisen esittämä osallisuuden kokemus, jossa merkitystä ei ole sillä, että kaikki kansalaiset jakavat vallanpitäjien tai kansalaisten enemmistön näkemykset. Vähimmäisvaatimus onkin se, että kansalaiset ovat niistä edes jossain määrin demokratian nimissä kiinnostuneita ja pystyvät hyväksymään ne. Deliberatiivisessa demokratia –käsityksessä poliittisen yhteisön legitimizeetti syntyy nimenomaan kansalaisten osallisuudesta keskusteluun ja valmisteluprosesseihin.

Komission viesti vuonna 2008 on se, että K-suunnitelman mukaista toimintaa on syytä jatkaa, sillä ilman sitä EU:n kannatus ja demokraattinen perusta uhkaa rapautua entisestään. Mikäli toimia ei jatketa, EU:n tulevaisuus jää kansallisesti orientoituneen mediakentän ja tietovajeesta kärsivien kansalaisten käsiin. Kriisiin ajautunut tilanne oli siis saatava hallintaan. Miksi olisi pitänyt tyytyä elämään merkittävän epävakauden keskellä, kun kokemukset osoittivat, että epävarmuutta voitaisiin aktiivisin vuoropuheluun liittyvin toimenpitein, kuten kuuntelemalla ja keskustelemalla lieventää?

4.2.2. Vuoropuheludiskurssi – yksinpuhelusta dialogiin

Vuoropuheludiskurssi koskettaa edellä esiteltyä demokratiadiskurssia ja asemoituu suhteessa deliberatiiviseen demokratiaan, jossa on suuressa määrin kyse osallisuudesta. Oikeutus Euroopan integraatiolle, instituutioille ja päätöksille syntyy vuoropuheludiskurssista käsin tarkasteltuna siitä, että kansalaisia kuunnellaan ja että kaikki tahot tekevät keskenään yhteistyötä. Vuoropuhelua ei korosteta yksinomaan toimielinten ja kansalaisten kesken vaan myös toimielinten ja jäsenvaltioiden välillä. Diskurssissa viitataan jäsenvaltioiden tahmeaan suhtautumiseen, mikä hankaloittaa kansalaissuhteen parantamista. Vuoropuheludiskurssissa todetaankin useaan otteeseen, että syyttelyn on loputtava.

Vuoropuheludiskurssissa komissio näyttäytyy aktiivisena toimijana, joka toimii niin kansalaisten kuin jäsenvaltioiden suuntaan. Sen tavoitteena on turvata Euroopan integraation jatkuvuus ottamalla kaikkien toimijoiden, erityisesti kansalaisten, näkemykset entistä paremmin huomioon. Jos vanha komissio lähinnä tiedotti kansalaisten suuntaan EU:n saavutuksista, niin nyt komissio haluaa siirtyä vastavuoroiseen viestintään ja vilkkaaseen ajatustenvaihtoon. Uudessa mallissa niin kansalaisten kuin jäsenvaltioiden aktiivinen osallisuus on olennaista. Jos jatketaan entiseen malliin, integraatiokehitys on uhattuna. Vuoropuheludiskurssissa viestinnän

rooli näyttäytyy varsin instrumentaalisenä, lähinnä työkaluna kansalaisten hyväksynnän saamiselle. Esitetään viestinnän Bryssel- ja toimielinkeskeisyyden vähentämistä – komissio haluaa jakaa vastuuta halutaan laajemmalle. Komissio haluaa toimielinten vihdoin puhuvan samoista teemoista kansalaisille vaikkakin sitten hieman eri painotuksin. Komissio pyrkii siis strukturoimaan vuoropuhelun sisältöjä. Sen yksi vaikutus voi olla se, että keskustelujen teemoja rajataan ja konflikteja minimoidaan. Vuoropuheludiskurssissa esiintyy paljon viittauksia julkisten tilojen merkitykseen ja niiden aktiiviseen kehittämiseen vuoropuhelun paikkoina. Komissio näkee nyt niiden merkityksen, olivatpa ne virtuaalisia tai fyysisiä, aivan olennaisena. Lisäksi vuoropuheludiskurssissa korostuu jatkuvuus – ei olla muuttamassa toimintamalleja vain hetkellisesti vaan komissio painottaa useasti, että kyseessä on pysyvämpi muutos, jolla luodaan uutta demokraattista toimintakulttuuria.

Luettaessa Euroopan komission viestintäpolitiikkaa koskevia asiakirjoja ennen ja jälkeen K-suunnitelman - vuonna 2005 - on havaittavissa tiettyjä eroja. Jo komission tiedonantojen nimissä Euroopan unionin tiedotus- ja viestintäpolitiikan uudesta yhteistyökehyksestä (2001) ja Euroopan unionin tiedotus- ja viestintästrategian toteuttamisesta (2004) on vielä vanhoja kaita – niiden nimissä on yhä käytössä tiedotus- ja viestintäpolitiikka –termi. Puhutaan esimerkiksi *suurelle yleisölle kohdistetusta tiedotuksesta* ja EU:n suhteen *valistavasta otteesta sen aseman ja toiminnan tekemiseksi tutuksi* (KOM 2004, 1-2.) Mielikuva siitä, että painopiste on tiedon yksisuuntaisessa välittämisessä jää vahvaksi. Kuitenkin jo vuoden 2001 Euroopan unionin tiedotus- ja viestintäpolitiikan uudessa yhteistyökehyksessä puhutaan suorasukaisesti siitä miten viestintäpolitiikalla on otettava kansalaissuhde haltuun ja ryhdyttävä aktiivisiin toimiin aidon vuoropuhelun edistämiseksi:

Hankitaan kansalaisten tuki tavoitteille, joihin kuuluu aidon vuoropuhelun edistäminen, unionin tuominen lähemmäksi kansalaisia, huolehtiminen siitä, että kansalaiset saavat oikeaa tietoa, ytimekäs viestintä, tiedontarpeen ennakointi sen sijaan, että vain reagoidaan tapahtumiin, unionin kehittäminen läheisemmäksi ja kansalaisille tutuksi ja tärkeäksi. (KOM 2001a, 1. Kursivointi PK.)

Muutoksen tuulia on jo siinä mielessä ilmassa, että komissio ottaa tavoitteekseen suunnitelmallisen ja ennakoivan otteen. Enää ei haluta ainoastaan reagoida tapahtumiin. Kansalaisista puhutaan kuitenkin pitkälti toiminnan objekteina. Puhe vuoropuhelusta jää hieman ohueksi etenkin, kun sitä korostetaan erikseen adjektiivilla aito. Se, että *hankitaan kansalaisten tuki tavoitteille* ei kuulosta järin vastavuoroiselta toiminnalta vaan pikemminkin siltä, että kansalaisia lähestytään, koska niin täytyy demokraattisuuden hengessä tehdä tai se on välttämätöntä

integraation edistymisen takaamiseksi. Tämä tapa puhua kansalaisista saa heidät näyttäytymään välineinä toimien oikeuttamisessa sekä suhteellisen passiivisina toiminnan kohteina.

Vuonna 2009 komissio julkaisi asiakirjan nimeltään Euroopan komission viestintäpolitiikka. Siinä tiedotus-termi on lopullisesti jäänyt taka-alalle. Terminologinen ja diskursiivinen muutos komission sisällä oli näin tapahtunut. Näen sen heijastavan suurempia muutoksia EU:n ja komission kansalaissuhteessa sekä käsityksessä vuoropuhelusta ja sen merkityksestä demokraattisen toiminnan oikeuttajana. Tämä liittyy deliberatiivisen demokratian ja osallisuuden uuteen voimakkaampaan painottamiseen legitimaatio-keinona. Katsotaan nyt tarkemmin miten komissio asiakirjoissa määrittelee näitä käsitteitä ja suhteita.

Vuonna 2006 komissio tiivisti uuden viestintäpolitiikan periaatteita Valkoisessa kirjassa eurooppalaisesta viestintäpolitiikasta:

Euroopan komissio ehdottaa kokonaan uudenlaista toimintamallia, jossa siirytään *yksinpuhelusta vuoropuheluun, toimielinkeskeisestä kansalaiskeskeiseen viestintään ja Bryssel-keskeisestä hajautetumpaan toimintatapaan*. (KOM 2006a, 4.)

Näiden dikotomioiden kautta ei määritellä ainoastaan tulevaa suuntaa vaan tehdään voimakkaasti eroa myös menneisyyteen. Yksisuuntaisen tiedotustoiminnan korvaa aktiivinen instituutioiden ja kansalaisten välinen vuoropuhelu. Jatkossa äänessä eivät ole yksin instituutiot vaan keskustelun tulisi tulevaisuudessa lähteä liikkeelle kansalaisista. Asiakirjan sisältöä ajatellen on huomioitava sekin muutos, että uusi hajautettu toimintamalli mahdollistaa entistä paremmin kansalaisten saavuttamisen, koska vuoropuhelun halutaan tapahtuvan jatkossa lähempänä kansalaisia, heidän omalla kielellään.

Komission käydessä läpi aiemman viestintästrategian heikkouksia verrattuna uuden tekeillä olevan painotukseen, se tulee esitelleeksi dikotomian uuden ja vanhan välillä. Vanhassa mallissa korostuivat poliittiset prioriteetit, poliittinen eliitti ja media viestintätoimien kohteina. Siinä sivuun jäi integraation päivittäisten hyötyjen esittely kansalaisille eikä instituutiokansalaissuhteen rakentaminen ollut juuri edes agendalla. Uuden lähestymistavan todetaan keskittyvän *ihmisten kiinnostuksen ja luottamuksen ansaitsemiseen*. (KOM 2005a, 3.). Ansaita-verbivalintana viittaa siihen, ettei komissio enää odota kansalaisten automaattisesti kiinnostuvan ja antavan luottamustaan EU:hun liittyviin hankkeisiin – se eteen on nyt tehtävä töitä. Muutos aiempaan on merkittävä.

Komissio reflektoi voimakkaasti EU:n uutta aktiivista roolia suhteessa kansalaisiin:

Kuunteleminen: viestintä on *dialogia*, ei yksisuuntainen tie. Siinä ei ole kyse ainoastaan siitä, että EU-instituutiot informoivat EU-kansalaisia vaan *myös siitä, että kansalaiset ilmaisevat heidän mielipiteensä* niin, että komissio voi ymmärtää heidän näkemyksiään ja huoliaan. Euroopan kansalaiset haluavat saada äänensä kuuluville ja heidän demokraattisella osallistumisellaan pitäisi olla suora vaikutus EU-politiikkaan ja tuotoksiin.

Listening: communication is *a dialogue*, not a *one-way-street*. It is *not just* about EU institutions informing EU citizens but *also about citizens expressing their opinions* so that the Commission can understand their perceptions and concerns. Europe's citizens want to make their voices heard and their democratic participation should have a direct bearing on EU policy formulation and output.

Viestiminen: EU-politiikoista- ja toimenpiteistä, kuten myös niiden vaikutuksesta jokapäiväiseen elämään, pitää viestiä ja niitä pitää edistää tavalla, jonka ihmiset ymmärtävät ja johon he voivat samaistua *jos* kansalaisten halutaan seuraavan Euroopan tason poliittista kehitystä.

Communicating: EU policies and activities, as well as their impact on everyday lives, have to be communicated and advocated in a manner that people can understand and relate to *if* citizens are to follow political development at European level. (KOM 2005a, 3.)

Kyse on siis *dialogista*, eikä *yksisuuntaisesta tiestä*. Nyt on hylättävä vanha tapa, jonka mukaan *vain* informoitiin EU-kansalaisia. Nyt *myös* kansalaiset voivat ilmaista mielipiteensä, joka komission tulisi ottaa huomioon. Komissio näkee eurooppalaiset nyt aktiivisina kansalaisina, jotka palavat halusta saada äänensä kuuluville ja sen pitäisi näkyä myös EU:n päätöksenteossa. *Jos* siis halutaan, että eurooppalaiset jatkossa seuraavat eurooppalaisen tason poliittista kehitystä – ja antavat sille näin oikeutuksen, pitää EU-politiikasta- ja toimista viestiä ihmisille tavalla, jonka he ymmärtävät ja mihin he voivat samaistua. Tässä kohdin komission ei enää edes tarvitse avata sen tarkemmin miksi sen, että eurooppalaiset ovat mukana prosessissa, on niin tärkeää. Lukijan oletetaan jo ymmärtävän viestinnässä ja EU:n kansalaissuhteessa tapahtuneen paradigman muutoksen kriittisen merkityksen EU:n tulevaisuuden kannalta. Jos-sanan käyttö kuitenkin jättää tilaa myös sille vaihtoehdolle - ja riskille - että Euroopan poliittinen eliitti tai kansalaiset itse eivät ymmärrä osallisuuden tärkeyttä. Tällainen uhkakuva olisi pitkällä tähtäimellä riski EU:n olemassaolon oikeutukselle. Kyse ei kuitenkaan ole komissiosta saneltavasta suunnasta ja siksi myös tälle vaihtoehdolle on jätettävä tilaa.

Komissio löytää vihdoin maallikon, tuiki tavallisen kansalaisen, ja hänestä tulee EU-viestinnän tärkein kohde median sijaan: ”Key proposals will be accompanied with a *“layper-*

son's summary" explaining the personal and societal benefits of the policy." (KOM 2005a, 7. Kursivointi PK.) Komissio myös reflektoi omassa tiedonannossaan kriittisesti omaa virallista puhetapaansa ja sitä miltä se näyttää maallikon näkökulmasta:

Selkeä, yksinkertainen ja täsmällinen komission ehdotusten laatiminen on olennaista, jos niiden tahdotaan olevan läpinäkyviä, ymmärrettäviä ja niiden perusteluiden täysin kansalaisten ja liike-elämän ymmärrettävissä ja kannattettavissa olevia. *"Eurojargon" tai "europuhe" on hämmentävää, monimutkaista ja usein elitististä.*

Clear, simple and precise drafting of Commission proposals is essential if they are to be transparent, readily understandable and their rationale fully endorssable by citizens and business. *"Eurojargon" or "Eurospeak" is confusing, complicated and often elitist.* (Ibid.)

Se, että komissio itse käyttää avoimesti *eurojargon-* ja *europuhe* -termejä ja tunnustaa niiden olemassaolon on varsin yllättävää. Kyse on retorisesta keinosta, jolla otetaan haltuun ja tunnustetaan tietynlaisen kielenkäytön aiheuttama ongelma, joka saa EU:n toimielimet ja kansalaiset etääntymään toisistaan. Se, että komissio kuvaa itse tuottamiensa asiakirjojen tekstejä *hämmentäviksi, monimutkaisiksi ja elitistisiksi* saa jopa epäilemään kuinka paljon asiakirjan taustamateriaalina on hyödynnetty ja käytetty - kenties syystä - kriittisten viestintäkonsulttien palautetta ja alan tuoreinta tutkimusta. Komission itsekritiikki oman toiminnan reflektointi on mielestäni välttämätön edellytys tavoitteelle perusteellisesti muuttaa aiempia toimintamalleja ja lähteä rakentamaan vuoropuhelua.

Komission vuonna 2006 julkaistussa valkoisessa kirjassa eurooppalaisesta viestintäpolitiikasta komission tapa puhua *kansalaisvalistuksesta* kuulostaa ylhäältä päin toteutettavalta kansalaisten aktivoinnilta ja osallistamiselta. Sitä se itse asiassa onkin eikä komissio peittele sitä:

Kansalaisvalistuksen tehostaminen. Jäsenvaltioiden vastuulla oleva *kansalaisvalistus on elintärkeässä roolissa*, kun halutaan auttaa kansalaisia käyttämään poliittisia oikeuksia ja kansalaisoikeuksia ja toimimaan aktiivisesti *julkisella foorumilla*. Kasvatuksen ei pitäisi rajoittua koululaisille suunnattuun opetukseen, jossa keskitytään EU:n toimielimiin ja periaatteisiin. (KOM 2006a, 6-7. Kursivoinnit PK.)

Komissio puhuu siis avoimesti kansalaisvalistuksesta, joka terminä kuulostaa yksisuuntaiselta toiminnalta. Komission näkökulmasta velvollisuus toteuttaa valistustehtävää eurooppalaisten ja Euroopan hyväksi on jäsenvaltioilla. Komissio vastuuttaa niitä sen sijaan, että kantaisi yksin valistustehtävän taakan. Aiemmin se oli pitkälti komission vastuulla. Komissio luo välttämättömyyden tuntua tehtävän osalta kuvaamalla sitä *elintärkeäksi* toiminnaksi. Kansalaiset tarvitsevat komission mielestä *apua*, jotta *julkinen foorumi* – julkinen tila – toimisi ja tuottaisi

EU:lle sen kipeästi kaipaamaa legitimitettä. Koska tämä ei tapahdu itsestään, pitää komission näkemyksen mukaan hyväksyä se, että kansalaisia on *kasvatettava*. Tämän sanavalinnan kautta subjektipositiot määrittyvät kirkkaina: komissio ja jäsenvaltiot ovat kasvattajia ja EU-kansalaiset kasvatettavia, joiden suhde on saatava oikealle tolalle, jotta elämä - Euroopan integraatio - voi jatkua hallitulla tavalla. Kasvatettavia kansalaisia, on koulittava rooliinsa eikä jätettävä heitä oman onnensa nojaan. Vain näin EU voi saavuttaa täyden potentiaalinsa ja se käyttäytyy toivotulla tavalla ongelmatilanteissa. ”Oikein” käyttäytyvät kansalaiset ovat EU:lle tärkeä voimavara.

Sisällöllisesti on mielenkiintoista miten komissio rakentaa dokumenteissa vuoropuhelun tuntua puhumalla julkisista foorumeista ja areenoista, mutta myös jäsentämällä sitä keiden välistä vuoropuhelua Euroopan unionissa tarvitaan. Komission näkemyksen mukaan tärkeitä ovat niin kansalaisten yhteydet toisiinsa kuin heidän yhteytensä hallintoviranomaisiin:

Kansalaisten yhteydet toisiinsa. Julkiselle Eurooppa-keskustelulle *tarvitaan uusia areenoja, jotta saadaan luotua keskinäistä luottamusta, kunnioitusta ja yhteistyöhalua* yhteisiin tavoitteisiin pyrittäessä. Viestintäteknologia on toki tärkeää, mutta suorat kontaktit ovat edelleen ratkaisevia. (KOM 2006a, 6-7. Kursivoinnit PK.)

Kansalaisten ja hallintoviranomaisten yhteydet. *Kaksisuuntainen* kansalaisten ja julkisen hallinnon välinen viestintä on *hyvin tärkeää demokratian toiminnalle*. Nykyisiä *ponnisteluja*, joilla EU:n toimielimistä pyritään tekemään **vastaanottavampia, avoimempia ja helpommin lähestyttäviä**, on jatkettava. Tämä koskee kuitenkin myös kansallista, alueellista ja paikallista hallintoa. EU:n ja sen kansalaisten lähentyminen edellyttää kansalaisten ja viranomaisten välisten *yhteyksien luomista ja ylläpitämistä kaikilla tasoilla*, niin paikallisesti kuin koko Euroopassakin. (Ibid. Tummennukset alkuperäiset, kursivoinnit PK.)

Komission näkökulmasta aktiivinen EU-kansalaisuus näyttää rakentuvan teoriaosuudessaan esitellyn mukaisesti kulttuurisen identiteetin ja kansalaisidentiteetin pohjalle. Kansalaisten yhteyksiä varten tarvitaan uusia areenoja, julkisia tiloja, joissa voidaan rakentaa yhteisyyttä kansalaisten välille. Komissio listaa ylemmän sitaatin jälkeen erinäisiä EU-rahoitusohjelmia, jotka mahdollistavat esimerkiksi nuorten, kulttuurialojen ihmisten, kuntalaisten ja opiskelijoiden yhteistyön ja tapaamiset kasvokkain. Komissio ei siis luota yksinomaan teknologian yhdistävään voimaan. Komissio konkretisoi sitä, miten se tukee rahoitusohjelmillaan julkisen tilan syntymisen kannalta oleellisen yhteenkuuluvuuden tunteen syntymistä. Komissio mainitsee kehuun esimerkiksi Erasmus-opiskelijoiden luoman verkoston: ”Vuosien mittaan nämä opiskelijat ovat luoneet *spontaanisti* verkoston, johon kuuluu 150 000 opiskelijaa *kaikista* jäsenvaltioista.” (KOM 2006a, 7. Kursivoinnit PK.) Painotusten myötä on selvää, että ideaaliti-

lanteessa komission ei tarvitse erikseen kehottaa tai tukea toimijoita luomaan eurooppalaisia verkostoja vaan eurooppalaiset luovat niitä oikeissa olosuhteissa omaehtoisesti. Niin on mahdollista parhaimmillaan saada liikkeelle suuria joukkoja (suuren luvun käyttö) ja saada mukaan kaikki (viittaus kaikkiin jäsenvaltioihin). Komissio näkee siis rahoitusohjelmillaan myös välinearvon – niiden sivutuotteena syntyy eurooppalaisuuden tunnetta, jolla on merkitystä etsittäessä EU-kansalaisia, jotka tuntevat keskenään yhteenkuuluvuutta ja mahdollisesti jopa solidaarisuutta EU:n kriisien ja haasteiden keskellä.

Komissio ei kuitenkaan unohda avata vuoropuhelun tärkeyttä myöskään hallintoviranomaisten kanssa. Se korostaa kansalaisten ja julkisen hallinnon välisen viestinnän kaksisuuntaisuutta ja sitä, että se on *hyvin tärkeää* demokratialle. Komissio *ponnistelee* eli näkee nyt kovasti vaivaa aiempien ilmiselvästi huonosti toimineiden toimintamallien muuttamiseksi. Tästä huolimatta se hieman vesittää EU:n epäonnistumista tehtävässä aiemmin muistuttaessaan, että EU:n ja sen kansalaisten lähentyminen edellyttää yhä tiiviimpää yhteistyötä *kaikilla* tasoilla. Komissio muistuttaa näin, että se ei yksin pysty tilannetta muuttamaan, mutta tulee samalla säilyttäneeksi näin osan vastuuta myös muille tasoille ja toimijoille. Komissio luo yhteyksiä niin muihin instituutioihin kuin kansalaisiin – jäsenvaltioiden pitäisi nyt toimia samalla tavalla.

K-suunnitelmalla komissio pyrki selvästi vahvistamaan deliberatiivisen demokratian perusedellytyksiä EU:ssa:

[...] edistämään yleiseurooppalaisen *keskusteluareenan* syntymistä. Näin kansalaiset saavat tietoa ja välineitä, joiden avulla he voivat osallistua aktiivisesti päätöksentekoprosessiin ja kokea Euroopan rakentamisen omaksi asiakseen. (KOM 2005b, 3. Kursivointi PK.)

Viime kädessä suunnitelmalla tähdätään kansalaisten kuuntelemiseen, jotta EU voisi toimia tavalla, jonka kansalaiset kokevat mielekkääksi. Komission tavoitteena on antaa keskustelulle virikkeitä ja *hakea tunnustusta* EU:sta saatavalle lisäarvolle. EU:n demokraattinen uudistuminen edellyttää, että kansalaisilla on oikeus tulla kuulluksi. (KOM 2005b, 4.)

Eurooppalainen demokratia - ja erityisesti deliberatiivinen demokratia - ei komission näemyksen mukaan voi toimia ilman tietoon perustuvaa kansalaiskeskustelua ja ilman, että kansalaiset kokevat, että heillä on side tähän eurooppalaiseen prosessiin. Sitä sopiikin edistää *virikkein*. Komissiolle on varsin selvää mitä kansalaisista halutaan saada irti:

Komission aloitteella pyritään *kannustamaan EU:n kansalaisia aktivoitumaan* Euroopan tulevaisuutta koskevassa keskustelussa, *korostamaan EU:sta saatavaa lisäarvoa* ja rohkaisemaan hallituksia, poliittisia puolueita ja mielipidejohtajia tuomaan Eurooppa-asioita yleiseen tietoisuuteen. (KOM 2005b, 7. Kursivointi PK.)

Ihanteellinen EU-kansalainen on siis aktiivinen, osallistuva toimija. Toisaalta aktiivisina komissio haluaa nähdä myös muut keskeiset instituutiot sekä toimijat jäsenvaltioissa. Kaikkien yhteiskunnallisten toimijoiden on yhdessä käytävä keskustelua näkyvämmiin *EU:n lisäarvosta*. Diskurssi rakentuu hyvin myönteisen EU-näkemyksen varaan – sijaa soraäänille ei niin ole.

Komissaari Margot Wallström totesi vastaavasti, että tarkoituksena on, että K-suunnitelman tarkoituksena on:

[...] antaa kansalaisille parempi EU-politiikkojen *ymmärrys ja omistajuus* – auttaa luomaan kansalaisen unioni. [...] nähtäisiin jatkossakin laajan kansalaisten ja EU-instituutioiden välisen *keskustelun edistämisen työkalupakkina*. (KOM 2006d, 1-2. Käännös ja kursivointi PK.)

[...] to give citizens better *understanding and ownership* of EU policies – to help create a citizen's Union. [...] continue to be seen as *a toolbox for stimulating a broad discussion* among citizens and with EU institutions. (KOM 2006d, 1-2. Kursivointi PK.)

Lyhyesti sanottuna K-suunnitelmalla halutaan tehdä Euroopan unioni siis näkyväksi kansalaisille. *Yleiseurooppalaista keskusteluareenaa* voi mielestäni hyvin verrata sellaiseen julkiseen tilaan, josta kirjoitin edellä teorialuvussa, siis sellaiseen, jossa käydään keskustelua eurooppalaisista yhteiskunnallisista asioista. Kuten jo edellä mainittua, komissio puhuu avoimesti tästä tavoitteesta suunnitelman taustalla myös vuoden 2006 valkoisessa kirjassa (KOM 2006a, 4.)

Komissio haluaa selvästi luoda sellaisen julkisen tilan, jossa julkisia mielipiteitä voisi syntyä ja missä niistä voidaan käydä eri toimijoiden kesken aktiivista vuoropuhelua. Habermasin tapaan komissio korostaa vuorovaikutuksen merkitystä. Myös Tiilikainen näki EU:n suurimpana ongelmana sen, että EU:lta puuttuu mekanismi, jolla kansalaiset kotimaissaan voisivat olla osa poliittista vaikuttamista ja vuorovaikutteista keskustelua. Komissio puuttuu K-suunnitelmalla tähän ongelmaan jotakuinkin oppikirjaesimerkin tarkkuudella. Komission mielestä: ”Kansalaisten on voitava tuntea, että EU tuo lisäarvoa heidän elämäänsä ja että he itse pystyvät vaikuttamaan sen päätöksentekoon” (KOM 2005, 3.) Tukea haetaan Eurobarometri-tilastoista, joiden mukaan:

[...] 49 prosenttia vastaajista ilmoitti kuitenkin toivovansa, että EU:n rooli olisi nykyistä merkittävämpi ja *vain* 14 prosenttia sanoi, että sen pitäisi vähentää aktiivisuuttaan keskeisillä politiikan aloilla. Euroopan on siis *kuunneltava kansalaisiaan tarkemmin, jotta se voi vastata heidän odotuksiinsa paremmin*. (Ibid. Kursivointi PK.)

Komission käyttämät tilastot - luvuthan ovat tehokas retorinen keino - todistavat myös asiakirjaan perehtyvälle euroskeptikolle, että kansa tukee vahvasti K-suunnitelman suuntaisia toimia Euroopan integraation tukemiseksi. Näin voidaan todellisuuteen perustumattomina siirtää sivuun esimerkiksi ankarimpien euroskeptikoiden vaatimukset EU:n lakkauttamisesta tai sen toimivallan radikaalista vähentämisestä. Näin K-suunnitelmassa vältetään perustavanlaatuiset kysymykset EU:n olemassaolon problematisoimisesta ja voidaan keskittyä komission ja EU:n kannalta olennaiseen eli EU:n suunnan ohjaamiseen kansalaisten haluamaan suuntaan, tulevaisuuden kannalta poliittisesti varmemmille ja turvallisemmille vesille. Edellinen lainaus on myös hyvä esimerkki siitä kuinka komissio käyttää keskenään synonyymeina EU:ta ja Eurooppaa. Tässä EU:ta käytetään kovemmassa politiikka-kontekstissa ja Eurooppaa pehmeämmässä kansalais-kontekstissa.

Komissio ryhtyy K-suunnitelmassa sovinnolliseksi – on löydettävä konsensus ja työrauha turbulensseista selviämiseksi:

[Jatkuu edellisestä sitaatista] Tämä on erittäin tärkeää, sillä *EU:n toimielimistä tehdään usein syntipukkeja epäsuosittuihin päätöksiin ja ne koetaan etäisiksi ja byrokraattisiksi*. Yksi pohdinta-ajan päätavoitteita pitäisikin olla parantaa Euroopan unionin toiminnasta tiedottamista. Sekä jäsenvaltioiden että toimielinten harjoittaman *keskinäisen syyttelyn on loputtava*. (Ibid., kursivointi PK.)

Syntipukki-sana pitää sisällään tietenkin sen ajatuksen, että kyseinen taho eli EU ei oikeasti ole sellainen miksi sitä väitetään, siis syyllinen epäsuosittuihin päätöksiin, etäinen tai byrokraattinen. Tämä on komission mielestä ilmaisutavasta päätellen väärinkäsitys, joka on korjattavissa ahkeralla viestinnällä.

Komissio vaatii yhteistyötä, sillä ”keskinäisen syyttelyn on loputtava” (kt. myös *blame game*, KOM 2009a, 22.) Tätä syyttelyä ei avata K-suunnitelmassa lainkaan, se vain mainitaan. Voisi toki tulkita niin, että mikäli on loppu, niin on ollut alkukin. Komissio esittää siis pettymyksensä turhaan syyttelyyn, jota mitä ilmeisimmin on ollut, mutta ei lähde purkamaan sitä tiedonannossa vaan pitää myönteisen yhteistyöasenteensa – se on ehdoton edellytys, jotta vuo-

ropuhelu niin kansalaisten, EU-instituutioiden kuin jäsenvaltioiden kesken saadaan toimimaan. Niin sen toivotaan tarttuvan myös muihin toimijoihin. Nyt jos joskus myönteistä yhteistyöasennetta tarvitaan⁵.

Komissio ei halua osallistaa ainoastaan kansalaisia eikä keskustelu saa rajoittua ainoastaan *poliittisiin johtajiin ja perinteisiin sidosryhmiin* (KOM 2005b, 3.) Tämä vanhanaikainen tie on komission käsityksen mukaan katsottu loppuun - huonoin tuloksin, vaikka tätä ei suoraan sanotakaan. Komission mielestä myös kansalaisyhteiskunnan, työmarkkinaosapuolten, kansanedustuslaitoksen ja poliittisten puolueiden on osallistuttava vuoropuheluun. Myös kohde-ryhmiä, joita ei tavoitettu kansanäänestysten kampanjoissa – esimerkiksi nuoria ja vähemmistöjen edustajia – olisi komission mukaan tärkeä kuunnella. (Ibid.) Vuoropuheluun osallistuvien joukkoa siis laajennetaan – sitä ei enää nähdä yksin eliitille kuuluvana vaan se on kaikkien oikeus ja velvollisuus. Komissio yrittää nyt ottaa kaikki mahdolliset osapuolet mukaan keskusteluun – ehkä ensimmäistä kertaa näin tehokkaasti ja strategisesti. Se kertoo jotain siitä huolen syvyydestä, minkä kansanäänestyskriisi EU:ssa 2000-luvun puolivälissä sai aikaan.

Komissio ei kuitenkaan aio hoitaa koko osallistamista yksin, itse asiassa päinvastoin – vuoropuheluun ja sen järjestämiseen osallistuvien joukkoa laajennetaan suuremmaksi kuin koskaan aiemmin. K-suunnitelmalla komissio antoi vastuun pohdinta-ajan käytännön järjestelyistä jäsenvaltioille, sillä ne olivat siihen Eurooppa-neuvoston kesäkuisessa kokouksessa yksimielisesti sitoutuneet (kt. esim. KOM 2005b, 2). Komissio viittaa toimeenpanevan luonteensa vuoksi asiakirjoissaan päätöksiin, jotka velvoittavat sitä toimimaan EU:n hyväksi.

Komissio yhdistää K-suunnitelmassa konsensuksen rakentamisen anonyymiin kritiikkiin eräitä valtioita kohtaan. Komissio toteaa, että joissakin jäsenvaltioissa keskustelu on jo vilkkaana käynnissä, mutta toisissa sitä ei ole vielä aloitettukaan tai jos on, se kaipaa syventämistä ja laajentamista. (KOM 2005b, 4.) Liian pitkälle se ei kuitenkaan kritiikissä mene, mutta kehoittaa silti jäsenvaltioita aktiivisempiin toimenpiteisiin. Vuotta myöhemmin komissio puhuu jo yhteistyöstä tilan raivaamisessa Euroopalle julkisessa keskustelussa: ”Jäsenvaltioiden viranomaisten, kansalaisyhteiskunnan ja EU:n toimielinten on siis tehtävä yhteistyötä, jotta Euroo-

⁵ Jäsenvaltiot ja toimielimet todella ovat toisinaan politiikkaa tehdessään vastakkain: milloin eri tai samaa mieltä, milloin minkälaisin koalitioin akselilla neuvosto, komissio ja parlamentti (ja sen poliittiset ryhmät erilaisissa koalitioissa). Usein on niin, että komissio on Eurooppa-politiikassa edistyksellisin (esimerkiksi sisämarkkina- ja deregulaatio-asioihin liittyen) ja neuvosto konservatiivisin kansallisista syistä johtuen – eli siis komissiota vastaan. Parlamentti menee usein omaa tietään. Ilmeisesti syytely-ilmaisu koettiin kuitenkin tehokkaaksi, sillä se päättyi myöhemmin jopa komission EU-viestintää koskevan tiedotteen (3.10.2007) otsikoksi: ”Margot Wallström: Lopetetaan syytely!” Tätä yhteistyön tärkeyttä komissio avaa hieman syytelyä enemmän.

palle raivataan tilaa julkisessa keskustelussa.” (KOM 2006a, 5.) Raivaamiseen liittyvät konnotaatiot saavat tehtävän kuulostamaan dynaamiselta ja tavoitteelliselta toiminnalta, siltä että asioita halutaan pistää nyt kunnolla järjestykseen. EU-asiat on nyt priorisoitava eikä niitä enää sovi jättää julkisissa keskusteluissa sivuun.

Komissio positioi itsensä aloitteelliseksi, koordinoivaksi ja avustavaksi tahoksi:

Komissio on valmis vauhdittamaan keskustelua: se ehdottaa yhteistä toimintamallia ja tapoja, joilla se voisi toimielimenä osallistua keskusteluun. [...] Komissio katsoo, että sen tehtävä ei ole järjestää jäsenvaltioissa käytävää keskustelua vaan avustaa siinä. Komissio tekee yhteistyötä jäsenvaltioiden hallitusten kanssa keskusteluun liittyvien tapahtumien organisoinnissa ja rahoittamisessa. *Mielipiteiden koko poliittisen kirjon olisi päästävä esiin.* (Ibid. Kursivointi PK.)

Lainaus osoittaa, että komissio pyrkii viemään EU-keskustelun jäsenvaltioihin ja alueille. Se on ymmärtänyt, että tuloksellista - mielipiteiden muokkausmielessä - EU-keskustelua ei käydä yksin Brysselissä eurooppalaisen eliitin kesken. Tulosten aikaansaamiseksi keskustelu on alueellistettava. Komissiossa nähdään myös, että jotta vuoropuhelu olisi aitoa - tai *jotta EU-aiheinen julkinen keskustelu olisi vilkasta ja jäsenneltyä* (KOM 2007, 4) - niin eri näkökulmia on tuotava esiin. Tämä vaikuttaa viattomalta ja viisaalta, mutta on muistettava, että samalla kun komissio esittää mielipiteiden kirjon tärkeyttä niin samalla se ehdottaa (mutta ei kuitenkaan ehdottomasti rajaa) sopivia keskustelunaiheita, siis niitä asioita, joissa EU:lla on sen mielestä lisäarvoa:

Kansallisissa keskusteluissa olisi kiinnitettävä kansalaisten huomio Euroopan tulevaisuuteen. Niissä olisi kartoitettava kansalaisten odotuksia ja tuotava esiin yhteisön toiminnasta saatava *lisäarvo ja konkreettiset edut*. Keskustelua olisi *laajennettava muihinkin aiheisiin kuin institutionaalsiin kysymyksiin ja perustuslakiin*. Siinä olisi *painotettava EU:n toimintaa työpaikkojen, talouden, liikenteen, terrorismin torjunnan, ympäristön, öljyn hinnan, luonnononnettomuuksien sekä Afrikan ja muiden alueiden köyhyyden poistamisen suhteen*. Toimielimet, erityisesti komissio, pystyvät määrittelemään ensisijaiset tavoitteensa paremmin keskustelun tulosten perusteella.

Tiedon olisi kuljettava molempiin suuntiin: on kerrottava konkreettisin esimerkein EU:n roolista, sen saavutuksista ja hankkeista, ja toisaalta kuultava ihmisiä siitä, miten tulevaisuudessa olisi toimittava. (KOM 2005b, 5. Kursivointi PK.)

Lähtöajatuksena on se, että kansalta puuttuu tietoa siitä millaista *lisäarvoa ja konkreettisia etuja* EU jatkuvasti kansalaisilleen tuottaa. Komissio ei epäröi siinä, että EU:sta on kansalaisille hyötyä. Tämä on sille yksi ja ainoa, täysin luonnollinen lähtökohta – sitä ei kyseenalaisteta.

Komission mielestä sisältö on kohdillaan, mutta viestin välittämiseen on panostettava ja saatava ihmisiltä jonkinlaista palautetta. Näin herätetään ihmisten luottamus EU:hun ja integraation hyödyllisyyteen. Komissio ymmärtää, että institutionaaliset kysymykset eivät saa massoja kiinnostumaan - tai niin kuin Euroopan komission entinen puheenjohtaja Jacques Delors asian ilmaisi 'rakastumaan sisämarkkinoihin'. Kansalaisia tuntuu olevan komission asiakirjoissa esitettyjen näkemysten pohjalta vaikea saada edes kiistelemään EU:sta, siis sen politiikkojen sisällöstä. Toisinaan saattaa tosiaan huomata, että EU-keskustelua vaivaa ja dominoi yhä väittely liittyen sen olemassaolon järkevyyteen sen sijaan, että keskusteltaisiin esimerkiksi eri alojen politiikkavaihtoehdoista. Komissio siis haluaa kipeästi vuoropuhelua ja keskustelua EU-asioihin liittyen, mutta se kuitenkin haluaa myös hieman raamittaa keskustelujen aiheita. Tämä on linjassa esimerkiksi Teija Tiilikaisen näkemyksen kanssa siitä, että EU:lla pitäisi olla legitimeettinsä tuottamisen tukena julkinen tila, jossa käydä julkista keskustelua vaikka täysin samaa mieltä ei asioista oltaisikaan.

Komission mielestä keskustelua on siis laajennettava. Vuoropuheluun osallistuvien tahojen lisäksi komission esittämä listaus aiheista, joista kansallisesti voitaisiin keskustella, on mielestäni sellainen, joihin liitetään EU:n yhteydessä yleensä enimmäkseen myönteisiä asioita. Vaikka komissio toteaa, että "On tietenkin selvää, ettei suunnitelmalla ole tarkoitus rajata keskustelua mitenkään" niin silti sen antama lista aiheista antaa suuntaa siitä, millaista keskustelua se soisi käytävän. Listasta puuttuvat, vain muutaman mainitakseni, esimerkiksi sellaiset paljon keskustelua ja tunteita herättävät teemat kuin EU:n laajentuminen (Turkkikysymys), siirtolaisuus, vähemmistöjä koskevat kysymykset, työvoiman liikkuvuus ('puolalaiset putkimiehet'), sisämarkkinat ja sääntelyn purkaminen. Puuttuvien aiheiden listaa voisi vielä täydentää tärkeillä teemoilla, joiden ei ehkä ajatella suurta yleisöä kiinnostavan eikä niillä siksi haluta kansalaisia rasittaa. Toimijoilla riittää EU:n suosiosta ja äänestysvilkkaudesta päätellen tekemistä jo siinä, että ne saavat viestittyä kansalaisille niistä konkreettisista hyödyistä, joita EU luo – tai sitten kansalaiset kerta kaikkiaan eivät koe näitä hyötyjä, tai he kokevat ne yhdentekevinä tai kielteisinä. Tämän siteen puuttuminen syö EU:n uskottavuutta ja uhkaa näin myös integraation edistymistä. Komissiolla on kuitenkin usko siihen, että vuoropuhelu on voima, joka moniäänisyydestä huolimatta loisi yhteisyyttä kansalaisten ja muiden toimijoiden kesken.

Aiemmasta poiketen komissio haluaa nyt osallisiksi tulevaisuuskeskusteluun jäsenvaltiot, muut EU-toimielimet sekä parlamentit. Komission mukaan:

Kansallisilla, alueellisilla ja paikallisilla parlamenteilla on erityinen rooli keskustelussa.[...] Kun edustukselliset elimet saavat lisää sananvaltaa, Euroopan kansalaisten sananvalta kasvaa. [...] Kansanedustuslaitoksille asetetaan tietoja ja yhteistyön muotoja koskevat vaatimukset ja niiden välistä EU:hun liittyvää sähköistä tietojenvaihtoa helpotetaan.” (KOM 2005b, 4-5.)

Komissio ottaa selkeästi etäisyyttä mahdolliseen ajatukseen siitä, että se olisi yksin vastuussa unionin kehittämisestä. Samalla se muistuttaa lukijaa EU:n ehdottomasti demokraattisesta luonteesta:

EU:n toimielimet eivät kuitenkaan voi yksinään tuoda unionin kehittämiseen uutta puhtia – eikä niiden pitäisikään *EU:ssa, joka on ja jonka on oltava luonteeltaan demokraattinen eikä pelkästään hallinnollinen kokonaisuus. Kaikkien on koettava Euroopan rakentaminen omaksi asiakseen.* (KOM 2006b, 2. Kursivointi PK.)

Komissio moittii ohimennen myös joitain kansallisia parlamentteja niitä nimeämättä siitä, että ne eivät hoida hallitustensa päätösten valvontatehtävää mallikelpoisesti. Komission mukaan tätä voitaisiin myös tehostaa. Myös kansalliset parlamentit saavat osansa EU-viestintävastuusta.⁶

Wallströmin ilmoituksessa kerrotaan jo K-suunnitelman alkuvaiheen myönteisistä tuloksista, parhaaksi todetuista käytännöistä, kuten:

Paikallistamisen periaate – etenkin Euroopan komission edustustojen työhön turvautuminen – on osoittautunut parhaaksi lähestymistavaksi. Erityisen menestyneitä ovat keskustelut, joita on yhdistetty kansalliseen ja paikalliseen mediaan ja jotka eivät liity ainoastaan kansalaisyhteiskuntaa edustaviin järjestöihin vaan myös paikallisiin ja kansallisiin viranomaisiin. (KOM 2006d, 4. Käännös PK.)

The principle of going local – in particular relying on the work of the EC Representations – has proven to be the best approach. Particularly successful are discussions that are linked up with the national and local media and that involve not only civil society organizations but also local and national authorities. (KOM 2006d, 4.)

On tarve läheiselle, säännölliselle ja jäsennellylle yhteistyölle EU:n instituutioiden ja toimielinten sekä jäsenvaltioiden kesken, mutta myös – ehkä jopa tärkeämpänä – kansalaisyhteiskunnan, sosiaalisten kumppanien sekä poliittisten puolueiden kanssa. (Ibid. Käännös PK.)

⁶ Tämän henkistä kritiikkiä on kohdistunut mm. Suomen eduskuntaan, sillä vaikka sitä informoidaan EU:n ajankohtaisista aiheista niin kansanedustajien ja puolueiden osaaminen tai into eivät usein tunnu riittävän kuin varsin pintapuoliseen oman hallituksen EU-linjan kritisointiseen. Se tuntuu usein jäävän tutkijoiden harteille.

There is a need for close, regular and structured co-operation between EU Institutions and bodies and the Member States, but also – perhaps more importantly – with civil society, social partners and political parties. (Ibid.)

Komissio näkee saavansa viestinsä parhaiten perille yhteistyöllä, ei yksin viranomaisyhteistyönä vaan ottamalla mukaan myös kansalaisjärjestöt. Tämän havainnon painottamisella komissio kytkee kansalliset ja paikalliset viranomaiset entistä tiiviimpään yhteistyöhön vuoropuhelun edistämiseksi sen kanssa. Se rakentaa vahvempia ja pysyvämpiä yhteistyösiteitä, joiden varaan EU:n ja kansalaisten välinen jatkuva viestintä voisi muodostua. Komissio irtautuu siitä ajatuksesta, että se olisi yksin vastuussa EU:n viestien perille menosta. Jakaako se valtaa muille vai hankkiutuuko se vaivihkaa vaikeasta työstä ja vastuusta eroon? Ainakin se luo EU:lle uudenlaista entistä hajautetumpaa viestintärakennetta, jolloin se ei ole yksin vastuussa onnistumisesta.

Viestintäkomissaari Margot Wallströmin ilmoitus noudattelee K-suunnitelman rakennetta, mutta siihen on lisätty kentältä (Euroopan komission ja Euroopan parlamentin edustustoista) tulleita hyviä käytäntöjä ja toimintatapoja viestinnän parantamiseksi. Wallström toteaa, että komissio edistää julkista keskustelua etenkin Euroopan komission ja parlamentin jäsenvaltioissa sijaitsevien toimistojen kautta. Komission mukaan:

Tämä auttaa kehittämään todellisten tapaamispaikkojen perustamista (**eurooppalaiset julkiset foorumit**) Euroopan kansalaisille, jossa komissio ja Euroopan parlamentti voisivat isännöidä *Eurooppaan liittyviä kulttuuri- ja poliittisia tapahtumia*. [...] toteutus voitaisiin aloittaa pilottiprojekteilla lisäarvon osoittamiseksi kansalaisille kuin myös muille asianosaisille *'ihmissillan' ja 'kasvojen Euroopan' perustamiseksi*. (KOM 2006d, 5. Lihavointi alkuperäinen, kursivointi ja käännös PK.)

This will help *developing the establishment of real meeting places* (**European Public Spaces**) for the European citizens where the Commission and the European Parliament could host *cultural and political events relating to Europe*. [...] implementation could be initiated with pilot projects *to demonstrate the added value* for the citizens as well as for other stakeholders *to establishing a "human bridge" and a "Europe of faces"*. (KOM 2006d, 5. Lihavointi alkuperäinen, kursivointi PK.)

Lisäksi komission mielestä EU:n osarahoittamia hieman samantyyppisiä Europe Direct –keskuksia⁷ pitäisi kehittää.

⁷ Kt. Europe Direct -palvelun arkistoidut verkkosivut.

Wallströmin ilmoituksessa käytetään tavoitteesta sellaisia metaforia kuin *ihmissilta* tai *kasvojen Eurooppa*. Ne sisältävät solidaarisia, inhimillisiä ja myönteisiä mielleyhtymiä. Silta yhdistää ihmisiä, se tuo instituutiot ja ihmiset toistensa luo, kasvotusten. Metaforat sisältävät vaikeasti syntyvään, mutta joidenkin mielestä välttämättömään kulttuuri-identiteettiin liittyviä elementtejä (kt. kulttuuri- ja kansalaisidentiteetti teoriaosuudessa). Komissio halusi konkreettisesti instituutioiden edustajat liikkeelle ja näkyville jäsenmaihin keskustelemaan EU:n tulevaisuudesta. Tämä kansalaisyhteiskunnan kasvokkain kohtaamiseen tähtäävä projekti piti K-suunnitelmassa sisällään mm. komissaarien vierailut jäsenmaissa ja niiden kansanedustuslaitoksissa, Euroopan demokratiafoorumin järjestämisen sekä analyysin kannalta mielenkiintoisena YK:n mallin mukaisesti EU:n hyvän tahdon lähettiläiden esittelemisen (KOM 2005b, 7-8.)⁸ Tämän *ihmiskasvojen antamisen Euroopalle* voi nähdä komission vastauksena julkisesta keskustelusta poimimiin käsityksiin Euroopasta ”kasvottomana” (KOM 2006a, 9.)

Komission yhtenä tavoitteena on kehittää Habermasin alun alkaen tarkoittamia fyysisiä tapaamispaikkoja kansallisvaltioissa sijaitsevilla EU-edustustoissa (K-suunnitelmaan sisältyvän viestinnän alueellistamisen hengessä), joissa kansalaiset voisivat kokea eurooppalaisuutta EU:hun liittyvien pehmeiden (kulttuuri) ja kovien (politiikka ja talous) aiheiden parissa ja kasvaa eurooppalaisiksi näistä aiheista keskustellen. Vaikka habermasilaista julkisen tilan public sphere -käsitettä ei suoraan käytetä niin vähemmän käytettyä julkisen tilan public space -käsitettä sekä sen erilaisia variaatioita kuten foorumi tai areena käytetään. Tämä mielestäni yllättävän perinteinen ja harvemmin ylikansalliseen kansalaiskeskusteluun liittyvä fyysisen ympäristön rakentaminen ja hyödyntäminen ei kuitenkaan ole komission ainoa suunnitelma eurooppalaisen vuorovaikutuksen ja julkisen tilan kehittämiseksi (KOM 2008, 4.) Komissio toki edistää K-suunnitelman nojalla laajasti myös sellaisten viestintävälineiden kuten television ja internetin strategista käyttöä (KOM 2005b, 3), puhumattakaan muualla mainittavista rahoitusvälineistä ja keinoista vuoropuhelun lisääjänä.

Komission internet-viestintää koskevaan tiedonannossa (SEC(2007)1742, 3) puhutaan siitä miten sen avulla julkishallinto ja poliitikot voivat viestiä kansalaisten kanssa, kansalaiset ilmaista mielipiteitään - ja miten internet ylipäättään voi olla hyödyksi demokraattisessa prosessissa. Sen tarjoamia mahdollisuuksia pidetään lähes rajattomina. Internet nähdään siis oivana tukena eurooppalaisen julkisen keskustelun käymiseen. Tiedonannossa korostetaan internetin

⁸ ”Mukaan pyydetään kansallisesti tai alueellisesti tunnettuja julkisuuden henkilöitä kaikenlaisilta kohdeyleisöä kiinnostavilta aloilta esimerkiksi kulttuurin, liike-elämän tai urheilun piiristä. Nämä hyvän tahdon lähettiläät pitävät omissa jäsenvaltioissaan avoimia tapaamisia, seminaareja ja puhetilaisuuksia erityisesti EU:n toimialoista tai ohjelmista esimerkiksi koulutuksen, köyhyyden torjunnan, vaalitarkkailun tai tutkimus- ja kehittämistoiminnan aloilla.” (KOM 2005b, 8.)

roolia nimenomaan kaksisuuntaisena viestintä- ja vuorovaikutuskanavana - ja suoran demokratian airueena - sen sijaan, että se nähtäisiin vain tietolähteenä: ”The Internet has the power to bring people closer” (KOM 2007b, 4.) Nähdäänpä yhtenä Ranskan vuoden 2005 perustuslaki-kansanäänestyksen ongelmana se, että valtaapitävät (establishment) eivät olleet läsnä internet-keskusteluissa mikä edesauttoi ei-kampanjan voittoa. Internetin asema vuoropuhelun välittäjänä sinetöidään tässä tiedonannossa. Erikseen vielä mainitaan, että Euroopan unionin EUROPA-verkkosivujen tavoitteena on: *help create a sense of European community as a supplement to the national sphere*. (KOM 2007b, 6.) Internetin nähdään siis tarjoavan hyvän tavan vuoropuhelun edistämiseen ja tarpeellisen täydennyskanavan kansallisen julkisen tilan sekä fyysisten julkisten tilojen rinnalle. Kansallisten ja eurooppalaisten julkisten tilojen ei nähdä kilpailevan keskenään. Eurooppalaisen julkisen tilan todetaan täydentävän kansallista julkista tilaa.

Komission tiedonannossa EU-asioiden viestimisestä audiovisuaalisen median avulla (SEC(2008)506/2) todettiin television ja radion ykkösasema kansalaisten käyttäminä medioina. Komissio tulkitsee tässä asiakirjassa niin, että *EU-keskusteluvaje* ei johdu EU-asioiden puutteesta kirjoitetun median puolella vaan siitä, että EU-asioita käsitellään huomattavasti vähemmän audiovisuaalisen median puolella. Näin siitä huolimatta, että kansalaiset viettävät sen parissa merkittävästi aikaa. Kansalaiskeskustelua nähdään heikentävän sen, että eurooppalainen julkinen tila on niin rajallinen (esim. television tai radion monikieliset ohjelmat). Asiakirjan avulla pyrittiin tekemään käyttäjille tarjottavasta tiedosta kiinnostavampaa, edistämään aktiivista EU-kansalaisuutta sekä myötävaikuttamaan eurooppalaisen julkisen tilan kehitykseen (KOM 2008b, 3.) Tiedonannolla etsittiin synergioita muiden komission aloitteiden kanssa ja kehitettiin toimintasuunnitelmaa tehtyjen selvitysten, markkina-analyysien ja mielipidekyselyjen pohjalta. Tiedonannossa päätellään avoimesti, että: ”Increasing EU-related cross-border programmes will contribute to the development of a European public sphere as well as to mutual understanding” (KOM 2008b.) Komissiolla ei siis ole epäilystä siitä, etteikö EU-teemoihin liittyvän rajat ylittävän ohjelmiston lisääminen lisäisi ymmärrystä yli rajojen. Audiovisuaalisilla toimilla nähdään siis olevan välinearvoa eurooppalaisen yhteisöllisyyden tuottajana sen lisäksi, että niillä luodaan eurooppalaista julkista tilaa.

Vuoropuheludiskurssi kehittyy analysoimissani asiakirjoissa myös aikaulottuvuutta ajatellen. Hiljalleen ensimmäisten asiakirjojen kriisitunnelmat ja niihin liittyvä lyhyen aikajänteen projekti-luonteiseen vuoropuheluun panostaminen väistyy. Diskurssissa alkaa esiintyä entistä

enemmän pidemmän aikavälin jatkuvan vuoropuhelun tärkeyttä painottavia äänenpainoja. Esittelen seuraavaksi tähän liittyviä esimerkkejä.

Jo K-suunnitelmassa mainitaan vuorovaikutteisen ja tuloksellisen (policy input –mielessä) EU-viestinnän pitkäjänteisyys, mutta sitä ei K-suunnitelmassa vielä sen erityisemmin avata. Todetaan vain, että:

Suunnitelmaa ei ole sidottu pelkkään pohdinta-aikaan. Sen on jatkuttava koko tämän komission toimikauden ja sen jälkeenkin. Nykyisestä kriisistä selvitään vain, jos aikaan saadaan uusi, kansalaisten odotuksiin perustuva konsensus yhteisestä Euroopasta. KOM (2005b, 4.)

Viestinnän ajallista pitkäjänteisyyttä ei vielä avata kovin paljoa vuonna 2005 laaditussa K-suunnitelmassa, jonka tehtävänä oli saada EU:n kurssi oikeaan suuntaan kansanäänestys-haasteiden jälkeen. Sitoutuminen pitkän aikavälin K-suunnitelman laajentamiseen kehittyy hiljalleen analysoimissani asiakirjoissa. Komissio ryhtyy suunnittelemaan pitkäjänteisen vuoropuhelun järjestämistä Eurooppa-neuvoston päätösten valtuuttamana. Vuoden 2006 touko-kuussa komission Pohdinta-aika ja K-suunnitelma –tiedonannossa aikajänteen muutos artiku-loidaan jo selvästi ja se sidotaan järjestelmän uudistamiseen:

K-suunnitelma sai alkusysäyksensä Ranskan ja Alankomaiden kansanäänestys-kistä, mutta se ei ole perustuslain pelastusoperaatio *eikä se myöskään rajoitu pohdinta-aikaan, vaan kyseessä on pitkäaikaisen demokraattisen uudistuspro-cessin alkuvaihe.* (KOM 2006c. Kursivointi PK.)

Viestintäkomissaari Margot Wallströmin ilmoituksessa (marraskuu 2006) syvempi sitoutumi-nen viestinnän kehittämiseen näkyy jo selvemmin. Vuodessa karttuneen K-suunnitelmakokemuksen jälkeen Wallström toteaa suoraan, että: ”Plan D is an ongoing, rol-ling programme [...] the Commission is determined to continue to stimulate a Europe wide public debate [...]” (KOM 2006d, 2.) Taustalla oli Eurooppa-neuvoston 15.–16.6.2006 päätös jatkaa K-suunnitelmaan liittyviä toimenpiteitä, koska perustuslaillisen sopimuksen kohtalo ja ratifiointi oli vielä kesken jäsenvaltioissa.

K-suunnitelmasta saatuja kokemuksia puntaroivassa tiedonannossa (KOM(2008) 158 lopulli-nen) komissio toteaa, että perustuslaillisen sopimuksen seuraajan Lissabonin sopimuksen al-lekirjoittaminen joulukuussa 2007 avasi uuden vaiheen, jota seurasivat Euroopan parlamentin vaalit kesäkuussa 2009. Komissio viittaa Eurooppa-neuvoston komission toimille antamaan poliittiseen tukeen ja yksimielisyyteen:

[...] Eurooppa-neuvosto korosti, kuinka keskeinen merkitys on sillä, että viestintää kansalaisten kanssa lisätään ja parannetaan antamalla heille kattavat tiedot Euroopan unionista ja ottamalla heidät mukaan *jatkuvaan vuoropuheluun*. (KOM 2008a,3. Kursivointi PK.)

Viestinnän ja etenkin jatkuvan vuoropuhelun merkitys korostuu, sillä K-suunnitelmalla on tiedonantoa (KOM 2008a) kirjoitettaessa kokemusta suunnitelman toteuttamisesta jo vuodesta 2005 lähtien.

Komissio toteaa, että: ”Tätä lähestymistapaa jatketaan tietyin mukautuksin vuosina 2008 ja 2009 Lissabonin sopimuksen ratifiointiprosessin aikana ja ottaen asianmukaisesti huomioon seuraavat Euroopan parlamentin vaalit.” (KOM 2008a, 4.) Tähtäin siirtyy jo tuleviin haasteisiin. Euroopan parlamentin vaalit ovat olleet enenevässä määrin haaste alhaisen äänestysprosenttinsa vuoksi. Siksi ne hahmottuvat komission näkökulmasta helposti seuraavana suurena haasteena. Nostamalla vaalihaasteen esiin komissio korostaa omaa ja yleisemmin EU:n roolia demokratian puolustajana.

Vuosi 2005 oli ensimmäinen vuosi, jolloin EU:n tiedotus- ja viestintästrategiaa toteutettiin täysimääräisesti kaikissa jäsenvaltioissa, mitä voi pitää varsin myöhäisenä huomioiden Euroopan integraation suhteellisen pitkän historian. (KOM 2004, 4.) Sitäkin hämmästyttävää on, että Euroopan unionin neuvosto, Euroopan parlamentti ja Euroopan komissio sopivat ensimmäisen kerran yhteisistä viestintäprioriteeteistaan vasta vuonna 2009. Vuonna 2007 ne olivat jo sopineet, että ne laatisivat yhteisen viestintäagendan prioriteetteineen. Toimielimet eivät kuitenkaan sitoutuneet välittämään samaa viestiä – niiden autonomiaa ei siis rajoitettaisi – vaan ne sitoutuivat keskittymään viestinnässään samoihin aiheisiin. (KOM 2009a, 22–23.)

Määrittyykö EU:n viestintäpolitiikan fokus jatkossakin ajankohtaisten poliittisten haasteiden pohjalta? Jos jokin niin pitkäjänteinen viestintä ja vuoropuhelu, eikä vain keskittyminen projekti-luonteisesti seuraavaan isoon yksittäiseen haasteeseen kuten tuleviin vaaleihin, olisi omiaan lisäämään EU-asioiden tunnettuutta ja ennen pitkää kenties myös luottamusta. Vuonna 2006 komissio muotoili kaksitahoista, politiikkaan ja hankkeisiin perustuvaa, pitkän aikavälin tavoitetta saavuttaa kansalaisten luottamus ja vakaa tuki integraatiolle:

Tällaista tukea voidaan saada myös eri hankkeiden, kuten Erasmus tai Gali-leon, tai Euroopan teknologiainstituutin tai Euroopan väestönsuojeluvalmiuksien avulla. Sekä politiikka että hankkeet on nivottava osaksi johdonmukaista poliittista toimintasuunnitelmaa. Niiden rinnalle on otettava käyttöön vaiheit-

tain etenevä toimintamalli perustuslakia koskevaan sopimukseen tällä hetkellä liittyvien vaikeuksien voittamiseksi. Tämän kaksitahoisen toimintamallin *tavoitteena on johtaa ajan mittaan institutionaaliseen ratkaisuun, joka vahvistaa ”yhteiseloön tähtäävän hankkeen” lujittamiseen liittyvää yleistä poliittista pyrkimystä.* (KOM 2006b.)

Vakiintuneen ja jatkuvan vuoropuhelun tärkeys alkaa siis korostua ja siitä kirjoitetaan enemmän. Sitä ryhdytään tuomaan osaksi EU:n pysyvää toimintaa ja rakenteita (*institutionaalinen ratkaisu*). Merkittäviä konkreettisia ehdotuksia aiheeseen liittyen ei kuitenkaan vielä esitellä.

Kuinka komission asiakirjoissa sitten viitataan julkiseen tilaan? Tätä akateemista termiä käytetään asiakirjoissa vähemmän sellaisenaan, mutta siitä esiintyy erilaisia versioita, tähän tapaan:

[...] *Eurooppalaisen julkisen foorumin* [PK: englanniksi käytetään termiä ’public sphere’] kehittämistä varten K-suunnitelmassa pyrittiin edistämään *kahden-suuntaista vuoropuhelua niin kasvokkain kuin virtuaalisesti EU:n toimielinten ja unionin kansalaisten välillä.* Tämä lähestymistapa osoittautui erityisen hyödylliseksi avattaessa keskustelua Euroopan tulevaisuudesta sen jälkeen, kun Ranska ja Alankomaat olivat sanoneet ”EI” sopimukselle Euroopan perustuslaista. (KOM 2008, 4. Kursivointi PK.)

Komissio mainitsee erikseen *eurooppalaisen julkisen foorumin* rakentamisen. Se on yksi nimitys komission määrittelemälle julkiselle tilalle, jonka se näkee muodostuvan vuoropuhelussa. Tiedonannossa esiintyvä virallinen suomennos *eurooppalainen julkinen foorumi* on kiintoisa siksi, että käytettävissä olisi myös tutkimuskirjallisuudestani tutumpi julkinen tila eli termi, jota käytetään englanninkielisessä versiossa. Suomennoksessa ei kuitenkaan käytetä *julkista tilaa* vaikka sekin olisi ollut mahdollinen valinta. *Foorumi* tuo sanana mieleen enemmän antiikin demokraattiset juuret. *Julkinen tila* kuulostaa hieman akateemisemmalta ja abstraktimmalta. Tähän pohdintaan voi vaikuttaa myös tutkielman laatijan kirjallisuuteen perehtyminen.

Alun perin yksinomaan EU:n niin sanottua pohdinta-aikaa varten luotu K-suunnitelma kasvoi siis laajemmaksi vuoropuhelun edistämisen työkalupakiksi viestintästrategian ja muiden spesifimpien aloitteiden rinnalle. K-suunnitelma vakiinnutti vuonna 2008 asemansa. Tuolloin komissio toteaa siitä, että:

Sillä pyritään edistämään yhtä komission viestintäpolitiikan keskeisistä tavoitteista – *lisätään kansalaisten vaikutusvaltaa* antamalla heille mahdollisuus tie-

donsaantiin, jotta he voivat käydä *tietoon perustuvaa keskustelua EU-asioista*. (KOM 2008, 4. Kursivointi PK.)

Se, että komissio haluaa *lisätä kansalaisten vaikutusvaltaa ja tietoon perustuvaa keskustelua EU-asioista* saa EU:n demokraattisen tilan vaikuttamaan diskursiivisesti tulkiten hieman heikolta. Komissio siis haluaa ylhäältä lisätä kansalaisten vaikutusvaltaa. Toisaalta se tuntuu palaavan tässä demokratian ideaalien äärelle – ilman asioista perillä olevia kansalaisia ei voida käydä tasokasta vuoropuhelua. Vai pyrkiikö komissio varmistamaan, että kansalaiset osaavat käydä ”oikeanlaista” keskustelua EU-asioista ja tukea - tai edes vaivautua vastustamaan - Euroopan integraatiota? K-suunnitelman laajuudesta ja sille omistetusta huomiosta päätellen on selvää, että K-suunnitelmaa edeltänyt keskustelun suunta huoletti komissiota ja siksi se ryhtyi panostamaan ja uudistamaan viestintäpolitiikkaan aivan uudella tavalla.

Vuoropuheludiskurssi näyttäytyy erilaisena, kun miettii miltä se kuulostaisi, jos sitä tuottaisi kansallisvaltio. Kuinka usein kansallisvaltioissa ollaan näkyvästi ja yhtä voimakkaasti huolissaan siitä, että kansalaiset eivät ole tarpeeksi hyvin tai ”oikealla” tavalla informoituja tehdäkseen ”oikeita” johtopäätöksiä käydystä keskustelusta? Kansallisvaltioissa keskitytään enemmän politiikan sisältövaihtoehtoihin ja niistä debatointiin vaikka toki ollaan myös huolissaan luottamuksesta sekä kansalaisten, poliitikkojen ja instituutioiden välisistä suhteista. Mielestäni kansallisvaltioissa kansalaisten kanssa viestiminen (tai vähintään heidän suuntaansa tiedottaminen) on tänä päivänä jo hyvin rakenteisiin sisältyvää eikä sitä siksi juuri kyseenalaisteta ainakaan Suomen kaltaisessa maassa. Mietitään esimerkiksi Yleisradion roolia, tai sitä kuinka lainsäädäntöön liittyvät asiakirjat ovat löydettävissä verkosta ja kuinka hallituksella ja eduskunnalla on arkielämässämme suhteellisen näkyvä rooli poliittisen vallan edustajana. Vastaa- vat eurooppalaiset palvelut kuten Euronews, asiakirjahakupalvelu ja Euroopan komissio komissaareineen tai Euroopan parlamentti europarlamentaarikoineen ovat ihmisille yleisesti ottaen huomattavasti vieraampia. Julkisen palvelun rakenteissa syntyvä viestintä on enemmän tai vähemmän ideologisesti väritynyttä – ja näin siis sosiaalis-diskursiivista – mutta tämä ei lainkaan vähennä sen roolia demokraattisen keskustelun yhtenä keskeisenä osana. Tämä koskettaa mielestäni niin kansallista kuin eurooppalaista kontekstia. Kansallisvaltion instituutiolähtöisen viestinnän olemassaolo näyttäytyy kenties äkkiseltään ajatellen luonnollisena, kun taas EU:n instituutiolähtöinen viestintä näyttäytyy kenties erikoisessa valossa, eri tavalla tarkoitushakuisena. Molemmat palvelevat kuitenkin periaatteessa samaa tarkoitusta – ne luovat vuoropuhelun kautta julkista tilaa, jossa käydään yhteiskunnallista keskustelua, ollaan samaa tai eri mieltä. Tämä on deliberatiivisen demokratia-käsityksen ytimessä ja liittyy olen-

naisesti myös kaikkien poliittisten yhteisöjen tarpeeseen luoda yhteenkuuluvuuden tunnetta jäsentensä välille. Tältä pohjalta kehittyvät myös kollektiiviset identiteetit.

K-suunnitelmaprosessin eräs keskeinen tulos oli komission perustama Debate Europe – verkkosivusto¹⁰. Sen niminen on myös K-suunnitelman uusi strateginen vaihe kuten KOM (2008) 158 –tiedonannossa kerrotaan. K-suunnitelmassa otettiin Debate Europe –vaiheen myötä jälleen yksi askel eteenpäin: ”lisätään entisestään kansalaisten mahdollisuuksia ilmaista toiveensa suoraan päättäjille ja hyödynnetään paremmin mediaa osana prosessia”. (KOM 2008, 6-9.) Debate Europe –sivuston etusivulla kerrotaan hyvin miten laajaa ja minkä tyyppistä EU-kansalaisten ja EU:n instituutioiden välistä vuoropuhelua EU:ssa tavoitellaan:

Mihin suuntaan haluaisit EU:n kehittyvän tulevaisuudessa? Osallistu keskusteluun ja kerro mielipiteesi EU:hun liittyvistä ajankohtaisista kysymyksistä.

Onko EU:n kurssi oikea vai pitäisikö sitä muuttaa? Vaikuttavatko EU-elimet oikeisiin asioihin? Puuttuvatko ne liikaa pikkuasioihin mutta liian vähän tärkeisiin kysymyksiin kuten työllisyyteen ja kuluttajansuojaan? Mitä mieltä olet ilmastomuutoksesta?

Kuinka laajalle EU voi mielestäsi laajentua? Käytä tilaisuutta hyväksesi ja kerro oma näkemyksesi EU:n tulevasta kurssista. (Europe Debate 2010.)

K-suunnitelman puitteissa rakennettu Debate Europe tarjoaa komission mukaan:

[...] toiminnalliset puitteet viestien välittämiseksi, yhteyksien luomiselle ja kumppanuustoiminnalle. Sitä on kuitenkin tarkasteltava myös pitemmällä aikavälillä: *Debate Europe* pyrkii muuttamaan käsitystä EU-asioista liian abstrakteina ja irrallisina kansallisesta julkisesta keskustelusta, jotta ne voisivat kiinnostaa kansalaisia, ja se antaa mahdollisuuden poistaa usein keinotekoisen erotelun kansallisten ja Eurooppa-aiheisten kysymysten väliltä. (Ibid.)

Komissio toteaa yleisen ja varsin kielteisen käsityksen EU-asioista vaikeaselkoisina asioina. Sanomalla tämän suoraan komissio rakentaa diskursiivisesti kuvaa ymmärryksestä sen suhteen millaisena EU-asiat nähdään, ja miten tätä ollaan nyt aikeissa muuttaa.

Miten K-suunnitelman Debate Europe –vaihe sitten onnistui demokratian kannalta niin olennaisen (virtuaalisen) julkisen tilan luojana? Komissio ei asettanut minkäänlaisia mittareita tai tavoitteita kansalaisten osallistumista varten. Debate Europe –keskustelufoorumisivusto avattiin 29.1.2008. Silloin Euroopan parlamentin vaaleihin oli puolitoista vuotta aikaa. Jotain oli

¹⁰ Debate Europe –verkkosivusto.

tehtävä, sillä äänestysinto uhkasi jäädä alhaiseksi eikä se lopulta noussut vuoden 2009 vaaleissa. Tämä on huono, mutta ainoa määrällinen mittari mitä ulkopuolisena voi ajatella mittariksi K-suunnitelman tuloksellisuuden arviointia ajatellen. Äänestysaktiivisuus onkin laskenut jatkuvasti Euroopan parlamentin kaikissa vaaleissa vuoden 1979 vaalien 61,99 prosentista vuoden 2009 42,97 prosenttiin¹¹. Vuoden 2014 vaaleissa äänestysprosentti tippui hieman ja jäi 42,61 prosenttiin – se oli vaalien kaikkien aikojen alhaisin äänestysprosentti Euroopan parlamentin vaaleissa. Suunta on siis demokratian kannalta huolestuttava.

Debate Europe –sivusto arkistoitiin lopulta vuoden 2010 helmikuun lopussa. Osittain tätä selittää se, että vuoden 2009 Euroopan parlamentin vaalien jälkeen valittiin uusi komissio. Tällaisten muutosten yhteydessä uudistetaan politiikkaa, niin myös viestintäpolitiikkaa ja sen välineitä. Sivuston arkistointi ei suinkaan tarkoita, että vuoropuhelu olisi loppunut – se on nimetty uudelleen ja se on saanut tieto- ja viestintäteknologian kehittyessä yhä monipuolisempia muotoja.

K-suunnitelma ja siihen liittyvä Debate Europe -sivusto olivat alkusoittoa kansanvaltaan, kuunteluun ja keskusteluun liittyvien toimenpiteiden ja välineiden kehittämiseksi. Niiden tavoitteeksi tuli EU-asioiden selittäminen, kansalaisyhteiskunnan aktivoiminen eri tavoin ja instituutioiden ja kansalaisten välisen vuoropuhelun välittäminen. Luovun kuitenkin 2010-luvulla julkaistujen viestintää koskevien asiakirjojen esittelystä, sillä ne eivät mahdu tutkielmani 2001–2009 tarkasteluvälille. Erilaisia osallisuuden ja vuoropuhelun välineitä niin projekteina kuin pysyvämpinä ja jatkuvina ratkaisuin on kuitenkin kehitetty voimakkaasti.

¹¹ Euroopan parlamentin vaalitulossivusto.

5. LOPUKSI

Euroopan unionin viestintään liittyvät asiakirjat vuosina 2001–2009 eivät syntyneet tyhjiössä vaan pitkään jatkuneen EU:n legitimizeetti- ja demokratiavajeongelman kehittyessä. EU on 2000-luvulla laajentunut 15 jäsenvaltiosta 28:an jäsenvaltioon ja se näkyy esimerkiksi EU:n sisäisten tulonsiirtojen painopisteen siirtymisenä vauraasta lännestä itään tai ihmisten vapaan liikkuvuuden muodossa. Euroopan integraatioon liittyvät haasteet eivät ole suinkaan hellittäneet vaan päinvastoin ne ovat lisääntyneet EU:n kohdalla enenevässä määrin erilaisia kriisejä. Esimerkiksi finanssi- ja pakolaiskriisi ovat haastaneet Euroopan unionin olemassaolon perusteita ja yhtenäisyyttä ennennäkemättömällä tavalla. Tämän vuoksi on relevanttia miettiä mihin perustuen Euroopan integraatiota legitimoidaan kansalaisille ja kuinka toimijat tähän pyrkivät.

Euroopan unionin toimivalta laajeni Lissabonin sopimuksen myötä joulukuussa 2009. Se merkitsi lisääntyvää EU-lainsäädäntöä yhä useammilla politiikan sektoreilla. Tämä puolestaan on johtanut siihen, että EU:lla on entistä enemmän perusteltavia, selitettäviä ja kansalaisten kanssa keskusteltavia asioita, heihin vaikuttavaa lainsäädäntöä ja aloitteita. Pelkästään hyvät poliittiset ja taloudelliset päämäärät ja päätökset, tai integraation perustuslaillisuus, eivät enää riitä integraation legitimoimiseksi kansalaisten edessä. Mainitut muutokset ovat luoneet EU:n näkökulmasta haasteita sille kuinka maanosan kansalaiset voivat tuntea solidaarisuutta ja läheisyyttä keskenään – puhumattakaan siitä miten läheisiksi tai legitimeiksi ne kokevat EU:n instituutiot ja niiden tekemät päätökset. Ilman jonkinlaista yhteenkuuluvuuden tunnetta, luottamusta ja tukea EU:n toimille, integraation legitimoiminen puhumattakaan sen etenemisestä kestävästi ja demokraattisesti on haasteellista. EU on siis valtaviin haasteiden edessä.

On huomionarvoista, että EU:n kaltainen poliittinen yhteisö on nostanut poliittisella agendalla hyvinkin korkealle demokratian ja vuoropuhelun tärkeyden, yhteisen poliittisen kielen luomisen, julkisen tilan ja viestinnän. Viestintä on välttämätön keino yhteisöllisyyden, identiteettien ja julkisten tilojen konstruomisessa. Viestinnällä on myös olennainen rooli deliberatiivisessa demokratiateoriassa. Tämä heijastuu komission tuottamissa diskursseissa. Komissiossa oli jo ennen K-suunnitelmaa ymmärretty, että integraatiota olisi vaikea viedä pidemmälle ja oikeuttaa ilman kansalaisten osallisuutta (kt.

esim. Möttönen 1998 ja kulttuuri, Hämäläinen 2002 ja EU:n kansalaisuus, Biogon 2014.) Vuosien 2001–2009 tiedonannot ja aloitteet täydensivät EU:n aiempia esimerkiksi kansalaisuuteen, kulttuuriin ja viestintään liittyviä aloitteita. Nyt komissio otti aktiivisen roolin ryhtyessään ideoimaan ja koordinoimaan ”julkisen tilan arkkitehtuurin” kehittämistä. Tämä rakennus-projekti on valtio-opillisesti aivan yhtä perusteltu ja kiinnostava kuin kansallisvaltioiden kaltaisten kuviteltujen yhteisöjen vastaavat hankkeet. Voi ajatella niinkin, että eurooppalaisen identiteetti-hankkeen tarkastelu tekee näkyväksi ja haastaa käsityksiämme myös kansallisista identiteetti-hankkeista. On kuitenkin niin, että EU on organisaationa niin ainutlaatuinen, *sui generis*, että se todella haastaa pohtimaan mitkä ratkaisut todellisuudessa voisivat toimia sen kohdalla.

Kansanäänestyksien aiheuttama kriisi – ja koko kriisien vuosikymmen - nosti siis esiin voimakkaalla tavalla kansalaisten tavoittamisen haasteellisuuden ja tärkeyden demokration toteutumisen kannalta. Tuohon asti EU:ssa oli luotettu sallivaan konsensukseen ja tyydytty passiivisempaan ja yksisuuntaisempaan tiedottamiseen. Nyt ryhdyttiin puhumaan aktiivisesta viestinnästä ja kaksisuuntaisesta vuoropuhelusta. EU:n demokratiavaaje-termin lisäksi käyttöön otettiin viestintävaje-termi. Ongelma määriteltiin siis uudelleen: kansalaisten vähäinen osallistuminen ja kiinnostus EU-asioihin sekä integraation hyväksyntä ei johtunut muodollisten demokraattisten vaikutusmahdollisuuksien puutteesta vaan pikemminkin siitä, että kansalaiset eivät tunteneet mahdollisuuksia eivätkä kaikkea sitä hyvää, mitä EU tuottaa. Lisäksi nyt nähtiin, että kaikkien ei tarvitsisi olla samaa mieltä EU:hun liittyvistä asioista. Deliberatiivisen demokratian ja siihen perustuvan legitimitetin hengessä riittäisi, että kansalaiset osallistuisivat julkiseen keskusteluun ja hyväksyisivät järjestelmässä tehtävät päätökset vaikka eivät niistä samaa mieltä aina olisikaan. Esittelen vielä lyhyesti aineistosta tunnistamani diskurssit.

Demokratiadiskurssi ilmentää deliberatiivista käännettä demokratia-käsityksessä. Ero EU:n menneisyyden tai nykytilan ja tulevaisuuden välillä näyttäytyy suurena. Deliberatiivinen demokratiakäsitys täydentää aiempaa, edustuksellisuuteen perustuvaa demokratia-käsitystä. Diskurssi sisältää niin uhkakuvia kuin mahdollisuuksia. Komissio näyttääyttyy siinä aktiivisena toimijana, joka korjaa menneitä virheitään – EU:sta etäänntyneet kansalaiset on saatava taas lähelle ja oikean, paremman tiedon äärelle. Komissio katsoo itseään peiliin ja muutoksia ryhdytään tekemään. Kansalaisen subjektiposition muutos on ainakin retorisesti merkittävä – kansalaiselle annetaan nyt valtaa. Kansalainen nähdään diskurssissa harhanjohdettuna yksilönä, joka aiheuttaa EU-järjestelmälle epävar-

muutta. Kansalaisten kiinnostusta EU-asioihin pidetään itsestäänselvyytenä. Aktiiviselle välinpitämättömyydelle tai EU-antipatioille ei ole tilaa. Kansalainen pysyy siis myös perinteisesti toimien kohteena – tavoitteena on, että kansalainen olisi EU:lle myötämellinen. Tämä muodostaa tärkeän elementin integraation legitimaatiossa. Aikakausi jolloin EU saattoi luottaa sallivaan konsensukseen, on tullut tiensä päähän. Sen korvaa näkemys osallisuuteen perustuvasta eurooppalaisesta deliberatiivisesta demokratiasta.

Euroopan integraation, toimielinten ja päätösten legitimaatio syntyy *vuoropuheludiskurssista* käsin tarkasteltuna siitä, että kansalaisia kuunnellaan ja että kaikki tekevät yhteistyötä. Vuoropuhelua ei korosteta pelkästään toimielinten ja kansalaisten kesken vaan myös toimielinten ja jäsenvaltioiden välillä. Diskurssissa syyttävä sormi osoittaa erityisesti, vaikkakin pitkälti implisiittisesti, jäsenvaltioiden suuntaan. Keskinäisen syyttelyn - kuten 'Brysselin' syyttämisen - lopettamiseen viittaaminen on tyypillistä vuoropuheludiskurssille. Nyt yhteistyötä halutaan rakentaa kumppanuuteen perustuen. Komissio ottaa aktiivisen roolin niin kansalaisten kuin jäsenvaltioiden suuntaan. Se lähtee turvaamaan kaikkien toimijoiden, yhä korostuneemmin kansalaisten, näkemysten huomioimista. Vuoropuheludiskurssilla siirrytään entistä enemmän yksisuuntaisesta tiedotuspuheesta kaksisuuntaiseen viestintään. Oikeanlainen vuoropuhelu näyttäytyy vilkkaana, strukturoituna ja konsensukseen perustuvana. Loppujen lopuksi vuoropuhelun merkitys näyttäytyy varsin instrumentaalisenä. Siitä puhutaan demokratian kulmakivenä, mutta se miten demokratiadiskurssissakin esitelty osallisuus yhdistetään päätöksentekoon vaikuttamiseen jää hämärän peittoon. Vuoropuheludiskurssissa mahdollisille soraäänille ja ajankohtaisten kysymysten politisoitumiselle, kiivaallekin keskustelulle, jää vähän tilaa. Vuoropuheludiskurssissa vahvan roolin ottaa akateemisessakin keskustelussa paljon esillä ollut puhe julkisesta tilasta (kokeiluineen) ja sen välttämättömyydestä kansalaisten tuntojen kanavoimisessa. Olennainen merkitys vuoropuheludiskurssissa on myös jatkuvuuden korostaminen – kyse ei ole lyhyestä projektista vaan nyt ollaan muuttamassa kokonaista toimintakulttuuria.

Habermasin mielestä julkisella palvelulla voi olla rooli laajemman ja oikeudenmukaisemman kuvan luomisessa yhteiskunnasta, mutta se voi myös tuottaa valikoivaa ja ideologista kuvastoa. Yksin kaupallinen palvelu ei turvaa sitä, että EU:n viesti menisi perille. Siksi EU:n on strategisesti viisasta itse teettää, tuottaa ja välittää EU-tietoa muiden median toimijoiden rinnalla. Bruter uskalsi jopa väittää, että on selvää että tässä suhteessa EU toimii perinteisten valtioiden tapaan – se on mille tahansa poliittiselle yhtei-

sölle tyypillinen tapa toimia ja lievittää demokraattisen järjestelmän uskottavuuteen liittyviä ongelmia. Tässä mielessä aivan alussa esittämäni analogia kansallisvaltion ja EU:n toimien välillä – perustuen ajatukseen Andersonin kuvitelluista yhteisöistä - on kohtuullisen toimiva.

Bruterin mielestä kansalaisten identifioituminen poliittisen järjestelmän kanssa on aivan keskeistä sen olemassaolon ja menestymisen kannalta. van Ham taas muistutti, että identifioituminen tuohon eurooppalaiseen yhteisöön voi olla olemassa tai syntyä ainoastaan viestinnän välityksellä. Siksi yritykset panostaa tähän demokratian kulmakiveen ovat aivan keskeisiä poliittisen projektin onnistumisen kannalta. Tiilikainenkin jäljitti eurooppalaisen demokratian kriisin siihen, että EU-kansalaisilta puuttuu mahdollisuus demokraattiseen vuorovaikutukseen keskenään. Suoran osallisuuden puuttumisen vuoksi kansalaiset eivät ole olleet vakuuttuneita roolistaan eurooppalaisessa poliittisessa yhteisössä ja yhteenkuuluvuuden tunne sisällön ja merkityksen suhteen on puuttunut.

Mikäli EU näkyy sen vaikutusvaltaan nähden suhteellisen vähän kansallisessa mediassa ja silloinkin usein kansallisesti värittyneenä niin onko pelkästään huono asia, että EU pyrkii itse tuottamaan tietoa ja kuvaa toiminnastaan? EU:n tapa toimia niin kuin se toimii, on deliberatiivisen demokratia-käsityksen valossa loogista ja perustuu poliittisten realiteettien tunnustamiseen – EU:ssa on opittu kantapään kautta kansalaisten hyväksynnän ja tuen merkitys.

Onko pyrkimys EU:n poliittisen kulttuurin tietoiseen edistämiseen, yhteisen poliittisen kielen luomiseen, viestinnän avulla sitten epäilyttävää tai väärin? Tätä ei tarvitse arvioida akselilla oikein vai väärin vaikka kysymys onkin kiehtova ja synnyttää paljon polemiikkia. Kyse on valtio-opillisesti kiinnostavasta kysymyksestä. Viestintään liittyvät ylilyönnit ovat mahdollisia, sillä pelissä on paljon poliittista valtaa. Median ja viestinnän hyödyntämisessä on kyse vallankäytöstä ja käsityksiin vaikuttamisesta – hegemonisten diskurssien luomisesta ja uudenlaisen todellisuuden konstruomisesta niiden avulla. Diskursseilla tehdään asioita mahdollisiksi. Kun komissio tarjoaa tietoa ja puhuu toistuvasti julkisesta tilasta keskustelulle, niin samalla se muokkaa poliittista agenda, kansalaisten kulttuurista ja poliittista identiteettiä sekä yhteenkuuluvuuden tunnetta. Tätä voisi kutsua 2000-luvun eurooppalaiseksi versioksi Andersonin tarkoittamasta kuvitellun yhteisön rakentamisesta. Siinä missä ei kansallinen, ei myöskään eurooppalainen poliittinen yhteisö ja identiteetti ole annettu, luonnollinen ja lopullinen vaan nimen-

omaan tiettyssä ajassa ja tilassa, historiallisissa olosuhteissa, tietoisten ponnistelujen myötä syntyvä sosiaalinen konstruktio. Sen avulla luodaan todellisuutta, haastetaan olemassa olevaa ja luodaan uutta. Tarvitsemme kollektiivista eurooppalaista identiteettiä ja yhteenkuuluvuuden tunnetta, sillä ne yhdessä viestinnän kanssa muodostavat legitiimin ylikansallisen demokratian perustan, haasteellisuudestaan huolimatta. Tässä mielessä EU:n ponnistelut historiallisessa ja poliittisessä kontekstissaan ovat luontevia.

Komission näkemyksen mukaan EU:lla on kansalaisille merkittäviä hyötyjä, mutta ongelma on siinä, että kansalaiset eivät ole saaneet niistä tarpeeksi tietoa eivätkä siksi tue integraatiota toivotussa määrin. Komissio haluaa osallistaa kansalaisia ja muita tahoja kehittämällä erilaisia toimintamuotoja EU:n ja sen politiikan ymmärtämiseksi ja siihen vaikuttamiseksi. Nyt komissio korostaa sitä, että se haluaa aidosti kuunnella kansalaisia ja ryhtyä vuoropuheluun heidän kanssaan.

Komissio otti 2000-luvulla uusia keinoja käyttöön integraation legitimoimiseksi. Deliberatiivinen demokratia tulee nyt täydentämään edustuksellista demokratiaa. Sitä rakennetaan julkisessa tilassa viestinnän avulla. Sen sivutuotteena odotetaan syntyvän poliittista pääomaa - jonkinlaista yhteenkuuluvuutta, joka luo kansallisia identiteettejä täydentävää eurooppalaista kollektiivista identiteettiä, poliittista kieltä ja kulttuuria. Toimielinten ja kansalaisyhteiskunnan välinen vuoropuhelu on komissiolle nyt tärkeintä. Näin EU:ta tehdään näkyväksi kansalaisten keskuudessa. Strategia muistuttaa siis hyvin paljon andersonilaista kansallisvaltioiden tapaa toimia. Vaikka eurooppalainen identiteetti ei korvaisi tai erityisen paljoa edes täydentäisi kansallisia identiteettejä, niin EU:n toimintastrategian tarkastelu kansallisvaltion vastaavan toimintastrategian analogian kautta on silti mielestäni toimiva. Se paljastaa kuinka Euroopan komissio ja EU laajemminkin käyttää – tai joissain tilanteissa silmiinpistävästi ei käytä - viestintäpoliittista valtaansa vahvistaakseen ja vakauttaakseen asemaansa poliittisella kentällä. EU pyrkii tietoisesti tuottamaan viestinnällä julkisissa tiloissa eurooppalaista identiteettiä ja yhteisyyttä. Se on kuitenkin viisastunut yrityksistä tehdä tämä yksinään. Siksi Euroopan komissio vaatii, että muiden EU:n toimielinten lisäksi jäsenmaiden hallitukset, paikalliset, alueelliset ja kansalliset viranomaiset sekä muut kansalaisyhteiskunnan jäsenet yksittäisiä kansalaisia myöten osallistuvat keskusteluun ja yhteistyöhön. Tämä on keskeinen diskursiivinen muutos aiempaan. Komissio aikoo saada jatkuvan vuoropuhelun aikaan, sillä siitä on sen näkökulmasta koko EU:lle hyötyä toiminnan oikeuttamisessa ja toimintaympäristön vakauttamisessa. Deliberatiivinen demokratia ja viestintä eivät ole ainoita

eivätkä suinkaan täydellisiä tapoja niin sanotusti pelastaa Euroopan unionia legitimaatio-kriisin keskellä. Ne ovat kuitenkin tekijöitä, joita ei voi jättää huomiotta. Tutkimuskirjallisuuteni ja aineiston analyysini perusteella näyttää siltä, että viestintä on EU:n näkyväksi tekemisessä ja sen toiminnan legitimoinnissa luonteva ja välttämätön väline.

Kun viestintään ja osallistumiseen näin panostetaan, niin olisi kiinnostavaa tutkia tarkemmin miten diskurssien mahdollistamat uudet osallisuutta korostavat toimet vaikuttavat niin lyhyellä kuin pitkällä aikavälillä kansalaisten näkemyksiin ja osallistumiseen – etenkin kriisien keskellä. Tuottavatko panostukset mitattavia tuloksia? Voisi ajatella, että tulokset saattaisivat kuitenkin jäädä panostuksiin nähden laihoiksi, sillä kilpailu kansalaisten ajasta ja huomiosta pirstaloituneessa mediamaailmassa - niin kansallisessa kuin eurooppalaisessa ympäristössä - on 2000-luvulla niin kovaa. Miten erilaiset osallistavat menetelmät ja kokeilut ovat lopulta heijastuneet EU:n päätöksentekojärjestelmään ja sen tuottamiin tuloksiin? Miten ne pidemmällä aikavälillä vaikuttavat kansalaisten käsitykseen omasta eurooppalaisesta identiteetistään?

Lisäksi olisi kiinnostavaa selvittää miten 2000-luvun demokratia- ja viestintä-kriisi ja osallisuuden renesanssi ovat kehittyneet 2010-luvulla. Euroopan komission puheenjohtaja Jean-Claude Junckerin komission aloittaessa vuoden 2014 lopussa komissiota järjesteltiin uudelleen. Tässä yhteydessä EU:n viestintäpolitiikka siirrettiin komission viestinnän pääosastolta Junckerin alaisuuteen. Tämä kuvastanee sitä, että viestintä otettiin entistä voimakkaampaan poliittiseen ohjaukseen. Miten tämä on vaikuttanut?

Onko deliberatiiviselle demokratia-käsitykselle siis yhä tilausta EU:ssa? Fossum (2016) väittää, että talous- ja pakolaiskriisi olisivat jälleen pahentaneet EU:n kohdalla legitimitetti-ongelmaa. Kriisit toivat esille EU:n – niin komission kuin neuvoston - vaikeuden toteuttaa tehokkaita ratkaisujen dynamisessa, alati muuttuvassa ympäristössä. Näissä kriisitilanteissa korostui voimakkaasti huippukokousten, neuvoston ja komission rooli. Häviäjänä valtataistelussa pidetään Euroopan parlamenttia. Mikä on kansalaisen ja osallisuuden paikka tällaisten kriisien keskellä?

LÄHTEET

Tutkimusaineisto

Euroopan komission julkaisemia asiakirjoja vuosina 2001–2009

Euroopan komissio (2001a), Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle: Euroopan unionin tiedotus- ja viestintäpolitiikan uusi yhteistyökehys. KOM(2001) 354, 27. kesäkuuta.

< <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0354:FIN:FI:PDF>>

Euroopan komissio (2001b), Eurooppalainen hallintotapa – valkoinen kirja. KOM(2001) 428, 25. heinäkuuta.

< http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fi/com/2001/com2001_0428fi01.pdf>

Euroopan komissio (2002), Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle: Euroopan unionin tiedotus- ja viestintästrategia. KOM(2002) 350, 2. heinäkuuta.

< <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0350:FIN:FI:PDF>>

Euroopan komissio (2004), Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle: Euroopan unionin tiedotus- ja viestintästrategian toteuttamisesta. KOM(2004) 196, 20. huhtikuuta.

< <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0196:FIN:FI:PDF>>

European Commission (2005a), Communication to the Commission – Action plan to improve communicating Europe by the Commission. SEC(2005) 985, 20. heinäkuuta.

< <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2005/EN/2-2005-985-EN-F-0.Pdf>>

Euroopan komissio (2005b), Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Komission panos EU:n tulevaisuutta koskevaan pohdintaan – ”K-suunnitelma”: kansanvalta, kuunteleminen ja keskustelu. KOM(2005) 494, 13. lokakuuta.

< <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0494&from=FI>>

Euroopan komission (2006a), Valkoinen kirja eurooppalainen viestintäpolitiikasta (komission esittämä). KOM(2006) 35, 1. helmikuuta.

< <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0035:FIN:FI:PDF>>

Euroopan komissio (2006b), Komission tiedonanto Eurooppa-neuvostolle – Euroopan kansalaisten toimintasuunnitelma – EU:n tuloksenteko. KOM(2006) 211, 10. toukokuuta.

< <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0211:FIN:FI:PDF>>

Euroopan komission (2006c), Komission tiedonanto Eurooppa-neuvostolle – Pohdintaa ja K-suunnitelma. KOM(2006) 212, 10. toukokuuta.

<<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:52006DC0212&from=en>>

European Commission (2006d), Information note from Vice President Wallström to the Commission – Plan D – Wider and deeper Debate on Europe. SEC(2006) 1553, 24. marraskuuta.

< <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2006/EN/SEC-2006-1553-1-EN-MAIN-PART-2.PDF>>

Euroopan komissio (2007a), Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle: Kumppanuuteen perustuva EU-viestintä. KOM(2007) 568, 3. lokakuuta.

< <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0568:FIN:FI:PDF>>

Commission of the European Communities (2007b), Communication to the Commission: Communicating about Europe via the Internet – Engaging the citizens. SEC(2007) 1742, 21. joulukuuta.

< http://ec.europa.eu/ipg/docs/internet-strategy_en.pdf >

Euroopan komissio (2008a), Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Debate Europe – hyödynnetään ”K-suunnitelmasta” (kansanvalta, kuunteleminen ja keskustelu) saatua kokemusta. KOM(2008) 158, 2. huhtikuuta.

< <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0158:FIN:FI:PDF> >

Communication to the Commission (2008b), Communicating Europe through audiovisual media. SEC(2008)506/2, 24. huhtikuuta. Tulostettu vuonna 2008, linkkiä dokumenttiin ei enää ole komission sivuilla.

European Commission (2009a), Engaging citizens – Five years of progress. Margot Wallström as European Commission Vice-President 2004-2009. European Commission, Brussels, toukokuu 2009.

< <https://infoeuropa.euroid.pt/registo/000042555/documento/0001/>> Arkistoitu 16.2.2010.

Euroopan komissio (2009b), Euroopan komission viestintäpolitiikka, 11. maaliskuuta. Ei löydy enää linkkiä asiakirjaan, on tulostettuna.

Debate Europe –internetsivusto. Arkistoitu 28.2.2010.

<http://ec.europa.eu/archives/debateeurope/index_fi.htm>

Tutkimuskirjallisuus ja artikkelit

Anderson, Benedict (1991), "7. The Origins of National Consciousness". Teoksessa Boyd-Barret – Jim McKenna - Annabelle Sreberny-Mohammadi & Dwayne Winseck (eds.) (1997), *Media in Global Context – A Reader*, London: Arnold, 58-66.

Biegon, Dominika (2014), *Just Cheap Talk? The Democracy Discourse of the European Commission since 2001*. Paper prepared for the ECPR Joint Session Salamanca, 10-15 April 2014.

< <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/5f1c4c8f-c58b-4866-9d08-edaed2bb605c.pdf>>

Blichner, Lars Chr. (2007), "Political integration in Europe and the need for a common political language". Teoksessa Fossum, John Erik – Philip Schlesinger (ed.) *The European Union and the Public Sphere - A communicative space in the making?* London: Routledge, 154-168.

Bruter, Michael (2003), "Winning hearts and minds for Europe. The impact of news and symbols on civic and cultural European identity", *Comparative political studies* 36(10): 1148-1179.

Bruter, Michael (2005), *Citizens of Europe? The emergence of a Mass European Identity*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Cooke, Maeve (2000), "Five Arguments for Deliberative Democracy", *Political Studies*, Vol 48. 947-969.

< <http://www.policy.hu/karimli/FiveArgumentsForDeliberativeDemocracy.pdf>>

Delanty, Gerard – Chris Rumford (2005), *Rethinking Europe – Social theory and the implications of Europeanization*. London: Routledge.

Dunkerley, David - Lesley Hodgson, Stanislaw Konopacki, Tony Spybey, Andrew Thompson (2002), *Changing Europe: identities, nations and citizens*. London: Routledge.

Eder, Klaus (2007), "The public sphere and European democracy – Mechanisms of democratisation in the transnational situation". Teoksessa Fossum, John Erik – Philip Schlesinger (ed.) *The European Union and the Public Sphere - A communicative space in the making?* London: Routledge, 44-64.

Eriksen, Erik Oddvar – John Erik Fossum (2002), *Europe in Search of its Legitimacy – Assessing strategies of legitimation*. Advanced Research on the Europeanisation of the Nation-State, ARENA, Working Papers WP 02/38, University of Oslo. Saatavissa: <http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/workingpapers2002/wp02_38.pdf>

Eriksen, Erik Oddvar (2006), *Deliberation and the problem of democratic legitimacy in the EU – Are working agreements the most that can be expected?* ARENA Centre for European Studies, No. 08 April, University of Oslo. Saatavissa:

<http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2006/wp06_08.pdf>

Eriksen, Erik Oddvar (2007), "Conceptualising European public spheres – General, segmented and strong publics". Teoksessa Fossum, John Erik – Philip Schlesinger (ed.) *The European Union and the Public Sphere - A communicative space in the making?* London: Routledge, 23-43.

Føllesdal, Andreas (2004), "Legitimacy Theories of the European Union", *ARENA Centre for European Studies*, Working Papers WP 04/15, University of Oslo.
<http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2004/wp04_15.pdf>

Fossum, John Erik – Philip Schlesinger (2007), "The European Union and the public sphere – A communicative space in the making?" Teoksessa Fossum, John Erik – Philip Schlesinger (ed.) *The European Union and the Public Sphere - A communicative space in the making?* London: Routledge, 1-19.

Fossum, John Erik (2016), "Democracy and Legitimacy in the EU – Challenges and Options". *ARENA Centre for European Studies*, Working Paper 1/2016, University of Oslo.
<<http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2016/wp-1-16.pdf>>

Harrison, Jackie - Lorna Woods (2000), "European Citizenship Can Audio-Visual Policy Make a Difference?", *Journal of Common Market Studies* 38(3): 471-495.

Herrmann, Richard – Marilynn B. Brewer (2004), "Identities and Institutions: Becoming European in the EU". Teoksessa: *Transnational identities: becoming European in the EU*, edited by Richard K. Herrmann, Thomas Risse & Marilynn B. Brewer, Lanham: Rowman-Littlefield, 1-22.

Innerarity, Daniel (2014), "Does Europe Need a Demos to be Truly Democratic?" *LSE 'Europe in Question' Discussion Paper Series*, LEQS Paper No. 77.
<<http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/LEQS%20Discussion%20Paper%20Series/LEQSPaper77.pdf>>

Jokinen, Arja – Juhila, Kirsi – Suoninen, Eero (1993), "Diskursiivinen maailma – Teoreettiset lähtökohdat ja analyyttiset käsitteet". Teoksessa Jokinen, Arja – Juhila, Kirsi – Suoninen, Eero (toim.) *Diskurssianalyysin aakkoset*, Tampere: Vastapaino, 17–47.

Jokinen, Arja (1993), "Miten tarinasta tuli tosi?". Teoksessa Jokinen, Arja – Juhila, Kirsi – Suoninen, Eero (toim.): *Diskurssianalyysin aakkoset*, Tampere: Vastapaino, 151–188.

Jokinen, Arja (1993), "Poliitikkojen puheet puntarissa". Teoksessa Jokinen, Arja – Juhila, Kirsi – Suoninen, Eero (toim.): *Diskurssianalyysin aakkoset*, Tampere: Vastapaino, 189–226.

Jokinen, Arja (1999), "Vakuuttelevan ja suostuttelevan retoriikan analysoiminen". Teoksessa Jokinen, Arja – Juhila, Kirsi – Suoninen, Eero (toim.) *Diskurssianalyysi liikkeessä*, Jyväskylä: Vastapaino, 126–159.

Jokinen, Arja – Juhila, Kirsi – Suoninen, Eero (1999), ”Diskurssianalyysin suhde sukulaistraditioihin”. Teoksessa Jokinen, Arja – Juhila, Kirsi – Suoninen, Eero (toim.) *Diskurssianalyysi liikkeessä*, Jyväskylä: Vastapaino, 37–53.

Jokinen, Arja – Juhila, Kirsi – Suoninen, Eero (1999), ”Diskurssianalyttisen tutkimuksen kartta”. Teoksessa Jokinen, Arja – Juhila, Kirsi – Suoninen, Eero (toim.) *Diskurssianalyysi liikkeessä*, Jyväskylä: Vastapaino, 54–100.

Kakkuri-Knuuttila, Marja-Liisa (1999), *Argumentti ja kritiikki. Lukemisen, keskustelun ja vaikuttamisen taidot*. Tampere: Tammer-Paino Oy.

Komission sanasto.

<http://ec.europa.eu/civiljustice/glossary/glossary_fi.htm#Komission%20tiedonanto>

Kunelius, Risto (2003), *Viestinnän vallassa – johdatus joukkoviestinnän kysymyksiin*. Helsinki: WSOY.

Menéndez, Agustín José (2008), ”The European Democratic Challenge”, *ARENA Centre for European Studies*, University of Oslo.

<http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2008/wp08_04.pdf>

Möttönen, Katja (1998), *Riitasointuja vai tema con variazioni – Eurooppalainen identiteetti EU:n kulttuuritiedonannoissa*. Nykykulttuurin tutkimusyksikön julkaisuja 59.. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

Nugent, Neill (2001), *The European Commission*. Houndmills: Palgrave.

Perelman, Chaïm (1996), *Retoriikan valtakunta*. Tampere: Vastapaino.

Petkova, Diana (2005), ”Cultural Identity in a Pluralistic World”. Teoksessa Petkova, Diana – Jaakko Lehtonen (eds.), *Cultural Identity in an Intercultural Context*, Jyväskylä: University of Jyväskylä. Publications of the Department of Communication, No. 27, 11-60.

Pietikäinen, Sari – Anne Mäntynen (2009), *Kurssi kohti diskurssia*. Tampere: Vastapaino.

Renan, Ernest (1992), *Qu'est-ce qu'une nation?* Conférence faite en Sorbonne, le 11 mars 1882 (litteroitu esitelmä). Paris: Pocket, 37-56.

Ridell, Seija (2004): ”Median julkisuustiloja kartoittamassa. Julkisuuden journalistinen tuottaminen ja kommunikatiivisuuden haaste”. *Tiedotustutkimus* 27(2004):2, 4-24.

Risse, Thomas (2004), ”8. Social Constructivism and European Integration”. Teoksessa Brewer, Marilynn B. - Richard K. Herrmann - Thomas Risse (eds.) (2004), *Transnational Identities: Becoming European in the EU*. Lanham: Rowman and Littlefield, 159-176.

Risse, Thomas (2004), ”11. European Institutions and Identity Change: What Have We Learned?”, Teoksessa Brewer, Marilynn B. - Richard K. Herrmann - Thomas Risse

(eds.) (2004), *Transnational Identities: Becoming European in the EU*. Lanham: Rowman and Littlefield, 247-271.

Schlesinger, Philip (2007), "A fragile cosmopolitanism – On the unresolved ambiguities of the European public sphere". Teoksessa Fossum, John Erik – Philip Schlesinger (ed.) *The European Union and the Public Sphere - A communicative space in the making?* London: Routledge, 65-83.

Soramäki, Martti – Kirsi-Maija Okkonen (1999), *Taloudellinen integraatio ja EU:n audiovisuaalinen politiikka*. Tiedotusopin laitos. Tampere: Tampereen yliopistopaino.

Statham, Paul (2007), "Political communication, European integration and the transformation of national public spheres – A comparison of Britain and France". Teoksessa Fossum, John Erik – Philip Schlesinger (ed.) *The European Union and the Public Sphere - A communicative space in the making?* London: Routledge, 110–134.

Summa, Hilka (1996), "Kolme näkökulmaa uuteen retoriikkaan – Burke, Perelman, Toulmin ja retoriikan kunnianpalautus". Teoksessa Palonen, Kari - Summa, Hilka (toim.) *Pelkkää retoriikkaa*. Tampere: Vastapaino, 51–83.

Suoninen, Eero (1999), "Näkökulma sosiaalisen todellisuuden rakentumiseen". Teoksessa Jokinen, Arja – Juhila, Kirsi – Suoninen, Eero (toim.) *Diskurssianalyysi liikkeesä*. Jyväskylä: Vastapaino, 17–36.

Theiler, Tobias (2005), *Political symbolism and European integration*. Manchester: Manchester University Press.

Tiilikainen, Teija (2005), *Eurooppalaisuuden haaste*. Juhlapuhe Väinö Tannerin säätiön tilaisuudessa 12. maaliskuuta 2005.

<http://www.vainotannerinsaatio.fi/index.php?option=com_content&task=view&id=70&Itemid=92>

Trenz, Hans-Jörg (2006), "Mediatization and democratization in the EU", *ARENA Centre for European Studies*, Working Paper No. 14, University of Oslo.

<http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2006/wp06_14.pdf>

Valentini, Chiara (2005), "The Promotion of European Identity", Teoksessa Petkova, Diana – Jaakko Lehtonen (eds.), *Cultural Identity in an Intercultural Context*. Jyväskylä: University of Jyväskylä. Publications of the Department of Communication, No. 27: 178-213.

van Ham, Peter (2000), *Identity Beyond the State: The Case of the European Union*. Garmisch-Partenkirchen: George C. Marshall European Centre for Security Studies.

Tiedote

Euroopan komissio (2007), "Margot Wallström: Lopetetaan syyttely!". Tiedote: IP/07/1435. 3. lokakuuta.

<<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/1435&format=HTML&aged=1&language=FI&guiLanguage=fi>>

Uutiset

Aamulehti 13.10.2005 ”Fiksuja julkkiksia hyvätahdon lähettiläiksi – EU-komissio kertoo tänään, kuinka se pyrkii lähestymään kansalaisia paikallistasolla”. Uutinen.

Euractiv 26.8.2009 ”EU Communication Policy” (2009a). Uutinen.
<<https://www.euractiv.com/section/public-affairs/linksdossier/eu-communication-policy/>>

Euractiv 9.9.2009 ”Wallström: Legal basis necessary to communicate“ (2009b). Haastattelu.
<<https://www.euractiv.com/section/public-affairs/interview/wallstrom-legal-basis-necessary-to-communicate/>>

Helsingin sanomat 21.7.2005 ”Komissaari Wallström: EU-eliitillä asenneongelma”. Uutinen.

Verkkosivut

Debate Europe 2010 –verkkosivusto. Luettu 23.2.2010
<http://europa.eu/debateeurope/index_fi.htm>

Euroopan parlamentin verkkosivut – EP-vaalien tulokset. Luettu 19. toukokuuta 2018.
<<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fi/20150201PVL00021/Edelliset-eurovaalit>>

Euroopan parlamentin EU:n viestintäpolitiikkaa koskeva verkkosivu. Luettu 19. toukokuuta 2018.
<http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fi/displayFtu.html?ftuId=FTU_3.6.8.html>

Euroopan unionin portaalin K-suunnitelmaan liittyvä sivusto (käytetty tekstissä lyhennettä Europa-portaali 2010, 1). Luettu 3. helmikuuta 2010.
<http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/a30000_fi.htm>

Euroopan unionin portaalin Lissabonin sopimukseen liittyvä sivusto (käytetty tekstissä lyhennettä EU-portaali 2010, 2). Luettu 3. helmikuuta 2010
<http://europa.eu/lisbon_treaty/index_fi.htm>

Europe Direct –keskus. Luettu 15. helmikuuta 2010.
< http://ec.europa.eu/europedirect/index_fi.htm>

Kansainvälinen sopimus

Euroopan unionin virallinen lehti (2008), Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut toisinnot. 2008/C 115/01, 9. toukokuuta.
<<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2008:115:FULL&from=FI>>